



JAHRESBERICHT 2026

Jahresbericht 2026

über die Prüfung der Haushalts- und Wirtschaftsführung der Freien und Hansestadt Hamburg einschließlich der Haushalts- und Konzernrechnung 2024

Hamburg, den 29. Januar 2026

Rechnungshof der Freien und Hansestadt Hamburg
Dammthorwall 7a · 20354 Hamburg
Postfach 30 17 41 · 20306 Hamburg
Telefon: 040 428 23-17 72
E-Mail: rechnungshof@rh.hamburg.de
Internet: www.rechnungshof.hamburg.de

Inhaltsverzeichnis		Seite
	Entlastungsverfahren	7
I.	Kurzfassungen der Prüfungsergebnisse	8
	Haushaltsrechnung 2024	8
	Informationstechnologie	10
	Öffentliche Unternehmen	11
	Verwaltung	12
	Baumaßnahmen und -management	15
	Soziales und Bildung	17
	Steuern	20
	Zuwendungen	22
	Gebühren	24
	Rundfunk und Medien	26
II.	Einzelne Prüfungsergebnisse	27
	Haushalts- und Konzernrechnung 2024	27
	Eingeschränkter Bestätigungsvermerk	27
	Ermächtigungsüberschreitungen in der Haushaltsrechnung	32
	Verdeckte Ermächtigungsüberschreitungen	37
	Temporäre Ermächtigungsüberschreitungen	46
	Nachbewilligungsanträge des Senats	52
	Prüfung der Haushaltsrechnung 2024: weitere Feststellungen	63
	Jahres- und Konzernabschluss: weitere Feststellungen	68
	Informationstechnologie	
	Bilanzanalyse Dataport 2024	75
	IT-Verfahren eZeit	82
	Einsatz externer Beratung in der IT	88
	Öffentliche Unternehmen	
	Organisation der ReGe Hamburg Projekt-Realisierungsgesellschaft mbH	95
	Selbstbehalt D&O-Versicherungen	99
	Landesbetrieb Philharmonisches Staatsorchester	101

	Seite
Verwaltung	
Erbbaurechte	107
Asservatenverwaltung	109
Vertragskataster in den Aufgabenbereichen Wirtschaft, Bauen und Umwelt der Bezirksämter	114
Nachschau Überstunden/Mehrarbeit	117
Mehrarbeitsvergütung bei der Polizei	123
Baumaßnahmen und -management	
Neubau des Oberhafentunnels	128
Neubau Universitäres Herzzentrum (UHZ)	133
Neubau der Stadtteilschule Altona	141
Erhaltungsmanagement Ufer	148
Nachtragsmanagement bei größeren Bauvorhaben	154
Soziales und Bildung	
Finanzierung der öffentlich-rechtlichen Unterbringung	158
Vergütungsfinanzierte Sozialleistungen	165
Ziele und Kennzahlen in der Sozialbehörde	171
Fachdienst Beistandschaft	174
Studierendenwerk Hamburg	178
Ordnungsmäßigkeit der Kennzahlen und Kennzahlenwerte in staatlichen allgemeinbildenden Schulen	187
Steuern	
Hundesteuer	192
Einkünfte aus Vermietung und Verpachtung bei beschränkt Steuerpflichtigen	198
Mitteilungspflicht von Gerichten und Behörden zu möglichen Steuerstraftaten	200
Kultur- und Tourismussteuer und SEPA-Lastschriftverfahren	203

	Seite
Zuwendungen	
Förderprogramm Privater Hochwasserschutz	208
Hamburger Sportbund	212
Zuwendungen in der Kinder- und Jugendhilfe	219
Tag der Deutschen Einheit 2023 in Hamburg	224
Zuwendungen im Bereich schulischer Bildung	228
Gebühren	
Gastroflächen und Stege an der Außenalster – Wasserrechtliche Genehmigungen und Gebühren –	232
Gebührenkalkulation im öffentlichen Gesundheitswesen	238
Gebührenkalkulation im Bereich Arbeitsschutz, Anlagen- und Produktsicherheit	241
Erhebung von Gebühren für die Glücksspielaufsicht	244
Gebühren und Aufwandserstattung bei der Feuerwehr	247
Anhang	
<i>Ergebnisnachschau</i>	251
Leistungen nach dem Unterhaltsvorschussgesetz	251
Nachschau zur Prüfung des Jahres- und Konzernabschlusses – Anlagen im Bau	253
Förderung von Investitionen – Krankenhausbau	257
<i>Öffentlich-rechtlicher Rundfunk und Medien:</i>	259
Rücklagen und Rückstellungen bei der Medienanstalt Hamburg/Schleswig-Holstein	259
Abkürzungen	

Entlastungsverfahren

1. Der Rechnungshof der Freien und Hansestadt Hamburg (FHH) überwacht die gesamte Haushalts- und Wirtschaftsführung der Stadt einschließlich ihrer Sondervermögen und Landesbetriebe (§ 81 Absatz 1 LHO). Dabei prüft er, ob gegen Vorschriften und Grundsätze verstoßen wurde, die für die Haushalts- und Wirtschaftsführung gelten. Das Ergebnis seiner Prüfungen fasst der Rechnungshof – soweit es für die Entlastung des Senats von Bedeutung sein kann (Artikel 71 Absatz 1 Satz 2 der Verfassung der Freien und Hansestadt Hamburg (HV), § 90 Absatz 1 LHO) – in seinen Jahresberichten zusammen, die er der Bürgerschaft und dem Senat zuleitet.
2. Dem vorliegenden Jahresbericht 2026 hat der Rechnungshof aktuelle Prüfungsergebnisse bis zum Zeitpunkt der Beschlussfassung des Kollegiums am 29. Januar 2026 zugrunde gelegt. Ganz überwiegend handelt es sich um Prüfungen, die im Jahr 2025 durchgeführt wurden. In den Bericht wurden auch Feststellungen über weitere Haushaltsjahre aufgenommen (§ 90 Absatz 3 LHO).
3. Die geprüften Stellen hatten Gelegenheit, zu den Prüfungsergebnissen Stellung zu nehmen. Ihre Äußerungen wurden in die Beratungen des Rechnungshofs einbezogen und mit ihren wesentlichen Inhalten im Jahresbericht berücksichtigt.
4. Der Rechnungshof kann nach seinem Ermessen die Prüfung beschränken und Rechnungen ungeprüft lassen (§ 82 Absatz 2 LHO). Wie in den Vorjahren hat er von dieser gesetzlichen Ermächtigung Gebrauch gemacht.

I. Kurzfassungen der Prüfungsergebnisse

Behörden und Ämter der Freien und Hansestadt Hamburg

Haushaltsrechnung 2024

Der Rechnungshof hat die Einhaltung der Bewirtschaftungsgrundsätze im Haushaltsjahr 2024 überprüft. Bei Würdigung aller im Prüfungszeitraum gewonnenen Erkenntnisse kommt er zu der Einschätzung, dass hinsichtlich Anzahl, finanziellem Volumen und Gewicht der Feststellungen keine gravierenden Verstöße gegen das Budgetbewilligungsrecht der Bürgerschaft vorgelegen haben. Gleichwohl gab es Einzelfälle in Millionenhöhe, in denen die Behörden und Ämter gegen haushaltsrechtliche Bestimmungen verstoßen haben.

Ermächtigungsüberschreitungen: „Mehr Geld ausgegeben“, als von der Bürgerschaft bewilligt

Kern des Budgetrechts ist der Grundsatz, dass der Senat die Zustimmung (in den Worten der Landeshaushaltsordnung: die Ermächtigung) der Bürgerschaft braucht, bevor die Verwaltung „Geld ausgeben“ darf. Diese von der Bürgerschaft im Haushaltsplan erteilten Ermächtigungen für bestimmte Leistungen Kosten zu verursachen, Investitionen zu tätigen und Verpflichtungen einzugehen, dürfen von der Verwaltung nicht überschritten werden. In der Haushaltsrechnung 2024 werden sieben Überschreitungen mit einem Gesamtumfang von 5 Mio. Euro ausgewiesen.

Verdeckte Ermächtigungsüberschreitungen: Das „Mehr“ in der Abrechnung nicht immer erkennbar

Der Rechnungshof hat Fälle gefunden, in denen Ermächtigungen der Bürgerschaft infolge von Bewirtschaftungsmängeln der Verwaltung verdeckt überschritten wurden. Sie sind also in der vorliegenden Haushaltsrechnung, die die Bewirtschaftung des Jahres 2024 abrechnet, nicht sichtbar. So hat er beispielsweise beanstandet, dass Buchungen für Verpflichtungen, die zulasten der Folgejahre eingegangen worden sind, in Höhe von mehr als 500 Mio. Euro in der Haushaltsrechnung fehlen, Ermächtigungen in einem Volumen von 0,5 Mio. Euro unzulässig umgeschichtet wurden sowie ein Vorgriff auf Ermächtigungen des Folgejahres in Höhe von 6 Mio. Euro unzulässig getätigt wurde.

Unterjährige Ermächtigungsüberschreitungen: Bewilligung der Bürgerschaft erst nachträglich

Der Rechnungshof hat wie in den Vorjahren zahlreiche unterjährige Überschreitungen von Kostenermächtigungen festgestellt. Ihre Anzahl hat im Vergleich zum Vorjahr sogar noch zugenommen. Die höchsten unterjährigen Überschreitungen hat der Rechnungshof in den Einzelplänen der Behörde für Schule und Berufsbildung (340 Mio. Euro) sowie der Behörde für Inneres und Sport (89 Mio. Euro) vorgefunden. Ein besonders schwerwiegender Fall einer temporären Haushaltsüberschreitung betraf die Produktgruppe „Ausländerangelegenheiten“, bei der eine Ermächtigung bereits um 35 Mio. Euro überschritten worden war, bevor die Bürgerschaft den Nachbewilligungsantrag des Senats beschlossen hatte.

Nachbewilligungsanträge des Senats: Nachforderungen ohne tatsächlichen Bedarf

In mehreren Fällen wurden Nachbewilligungen von Haushaltsmitteln vom Senat bei der Bürgerschaft beantragt, obwohl der tatsächlich zu deckende Bedarf im Haushaltsjahr 2024 niedriger war, als im Antrag angegeben. Im Ergebnis wurden dadurch „Haushaltsreste“ ins Folgejahr verschoben. Kritisch bewertet der Rechnungshof auch eine späte und unspezifische Verstärkung eines Zentralen Ansatzes im Einzelplan 9.2 (Allgemeine Finanzwirtschaft) um mehrere hundert Millionen Euro, da die Bedarfe nicht ausreichend konkretisiert wurden. Da der Senat über diesen Zentralen Ansatz allein entscheiden kann, wurde das Budgetrecht der Bürgerschaft geschwächt.

Prüfung der Haushaltsrechnung 2024: Weitere Feststellungen zu Resten und globalen Sparvorgaben

Die Entwicklung der Haushaltsreste zeigt ein geteiltes Bild: Während die Reste im konsumtiven Bereich mit rund 1,7 Mrd. Euro auf ein „Normalmaß“ gesunken sind, steigen sie im investiven Bereich weiter an auf mittlerweile etwa 2,5 Mrd. Euro. Budgetrechtlich, aber auch finanzwirtschaftlich beurteilt der Rechnungshof das Volumen des „investiven Restebereichs“ kritisch.

Zudem hat der Rechnungshof auch im Haushaltsjahr 2024 die wie eine unspezifische Sparvorgabe wirkenden Globalen Minderkosten näher betrachtet. Nur etwas mehr als die Hälfte der in Höhe von 0,5 Mrd. Euro geplanten Globalen Minderkosten sind auf das angestrebte Abschöpfen eines „Bodensatzes“ zurückzuführen. Der Rest wurde v. a. aus Globaltöpfen erbracht: So haben die Schulbehörde und die Sozialbehörde 2024 in Summe rund 140 Mio. Euro aus zentralen Verstärkungstöpfen erhalten, die sie anschließend als Globale Minderkosten wieder „abliefern“.

Vor diesem Hintergrund hat der Rechnungshof seine Kritik an der Höhe der geplanten Globalen Minderkosten wiederholt und auf ein entsprechendes Ersuchen der Bürgerschaft an den Senat aus dem letzten Jahr verwiesen. Er hält es weiterhin für finanzpolitisch und rechtlich geboten, die Höhe der Globalen Minderkosten zum Doppelhaushalt 2027/2028 auf maximal 2 % der Gesamtkosten zu begrenzen. Für Behörden, die in ihren Einzelplänen in der Vergangenheit deutlich weniger erwirtschaftet hatten, kann selbst dieser Wert zu hoch sein.

Jahres- und Konzernabschluss: weitere Feststellungen

Behörde für Finanzen und Bezirke

Neben den Feststellungen im Bestätigungsvermerk des Rechnungshofs hat die Prüfung des Jahres- und Konzernabschlusses auf den 31. Dezember 2024 weitere Feststellungen ergeben. Diese betrafen seit 2016 nicht bilanzierte Vermögensübertragungen (u. a. Kaimauern) vom Sondervermögen Stadt und Hafen. Der Rechnungshof hat missbilligt, dass der Senat die seit Jahren bekannte offene Frage, welche städtische Einheit die Kaimauern zu bilanzieren hat, nicht klärt. Darüber hinaus hat der Rechnungshof Feststellungen zum immer noch kameralen Buchhaltungssystem der Justizkasse, zu nicht bilanzierten Treuhandkonten sowie Doppelzahlungen getroffen.

Im Konzernabschluss hat der Rechnungshof eine unterlassene Zwischenergebniseliminierung und das dadurch um 26 Mio. Euro zu hohe Konzernergebnis beanstandet.

Bei der Konsolidierung von Aufwänden und Erträgen aufgrund von konzerninternen beauftragter Bautätigkeit mussten Beträge geschätzt werden, weil der Landesbetrieb Straßen, Brücken und Gewässer (LSBG) für die Jahre 2023 und 2024 keinen Jahresabschluss vorgelegt hatte.

Informationstechnologie

Bilanzanalyse Dataport 2024

Senatskanzlei / Dataport AöR

Der Jahresabschluss des IT-Dienstleisters Dataport, eine Anstalt des öffentlichen Rechts mehrerer Bundesländer, weist v.a. wegen notwendiger Sonderabschreibungen für 2024 einen Jahresfehlbetrag von 28,9 Mio. Euro auf. Das Eigenkapital sank dementsprechend auf 72,3 Mio. Euro bei einer Quote von 9,9% – den niedrigsten Wert seit Gründung. Die Verschuldung stieg, die Liquidität nahm ab, und der Kontokorrentkreditbedarf erhöhte sich. Hauptursächlich hierfür ist das seit 2019 laufende Vorhaben „Phoenix“ zur Entwicklung eines auf Open-Source-Software basierenden IT-Arbeitsplatzes, das bereits Kosten von über 140 Mio. Euro verursachte und schließlich im Jahr 2024 als wirtschaftlich nicht tragfähig bewertet wurde. Es gab erhebliche Mängel bei Steuerung, Dokumentation und Risikomanagement. Vertragliche Verpflichtungen konnten nicht erfüllt werden. Interne Kontrollmechanismen griffen nicht. Auch in den nächsten Jahren könnte es zu weiteren finanziellen Belastungen kommen. Zusätzlich vorhandene Risiken aus anderen Projekten könnten sich realisieren. Hieraus könnten sich auch Auswirkungen auf die Haushalte der Trägerländer ergeben.

IT-Verfahren eZeit

Landesbetrieb Zentrum für Personaldienste

Das Zentrum für Personaldienste (ZPD) betreibt das IT-Verfahren eZeit als Standardlösung für die elektronische Zeitwirtschaft in der Freien und Hansestadt Hamburg. Das ZPD hat bei der Weiterentwicklung und dem Betrieb des IT-Verfahrens wesentliche Vorgaben nicht eingehalten. Insbesondere fehlten Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen. Auch gab es unzureichende Erfolgskontrollen. Die Verfahrensdokumentation ist unvollständig und veraltet, Tests und Freigaben wurden nicht ordnungsgemäß durchgeführt, was zu Risiken im Betrieb führte. Die Informationssicherheit entsprach trotz Verarbeitung personenbezogener Daten nicht den Vorgaben. Technische Störungen und mangels technischer Lösungen erforderliche manuelle Prozesse beeinträchtigen die Stabilität des Systems, was zu Kosten und Mehraufwand insbesondere in den anwendenden Dienststellen führt. Die Verwaltung will Änderungen der Technikausstattung für die elektronische Zeitwirtschaft zeitnah prüfen und gegebenenfalls Maßnahmen ergreifen, um bestehenden Problemen und Risiken im Betrieb entgegenzuwirken. Gleiches gilt für die Optimierung von Arbeitsabläufen und Personaleinsatz.

Einsatz externer Beratung in der IT

Senatskanzlei / Behörde für Finanzen und Bezirke sowie Behörde für Schule, Familie und Berufsbildung

Die Prüfung der Verträge und Prozesse externer IT- und Digitalisierungsdienstleistungen bei drei Behörden zeigte erhebliche Mängel. Verträge und Leistungsnachweise wurden teilweise nicht erfasst oder waren mangelhaft. Die Rechtswirksamkeit von Verträgen war nicht nachvollziehbar. Die LHO sowie verwaltungsinterne Vorgaben wurden vielfach nicht eingehalten. Insbesondere fehlten Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen oder sie wiesen methodische Defizite auf. Erfolgskontrollen wurden unzureichend durchgeführt. Zudem wurden vergaberechtliche Zuständigkeiten missachtet und Rahmenvereinbarungen nicht konsequent genutzt. Interessenwahrung und Wissenssicherung bei externem Personaleinsatz waren unzureichend, was Risiken für die nachhaltige Kompetenzentwicklung bei der FHH und den ordnungsgemäßen Betrieb birgt. Der Rechnungshof beanstandete diese Verstöße und forderte die Behörden auf, die Einhaltung der Vorgaben sicherzustellen sowie geeignete Maßnahmen zur Dokumentation, Kontrolle und Wissenssicherung umzusetzen.

Öffentliche Unternehmen

Organisation der ReGe Hamburg Projekt-Realisierungsgesellschaft mbH

Behörde für Wirtschaft, Arbeit und Innovation / Hamburger Gesellschaft für Vermögens- und Beteiligungsmanagement mbH / ReGe Hamburg Projekt-Realisierungsgesellschaft mbH

Die ReGe Hamburg Projekt-Realisierungsgesellschaft mbH (ReGe) hat ein Leistungsspektrum, das Hoch-, Tief- und Wasserbau sowie Infrastrukturprojekte und die Entwicklung von Gewerbeflächen umfasst. Ein wichtiges Projekt der ReGe ist beispielsweise der Ersatzneubau der Köhlbrandquerung.

Der Rechnungshof hat verschiedene Aspekte der Unternehmenssteuerung durch die zuständige Behörde für Wirtschaft, Arbeit und Innovation (BWAI) und den Aufsichtsrat der ReGe geprüft. In der Gesamtschau ist die Steuerung der ReGe durch die BWAI angemessen.

Im März 2024 erklärte die Hamburger Gesellschaft für Vermögens- und Beteiligungsmanagement mbH, dass sie den aktuell bestehenden Ergebnisabführungsvertrag mit der ReGe zum Jahresende 2024 aufgrund der Risiken aus dem Projekt Köhlbrandquerung auslaufen lassen wolle. Mit dem Wegfall der Ergebnisabführung verbleiben alle künftigen Gewinne und Verluste der ReGe in der Gesellschaft selbst. Vor diesem Hintergrund hat der Rechnungshof auf Risiken aus dem Missverhältnis zwischen dem der ReGe zugewiesenen hohen Budget für das Projekt Köhlbrandquerung (250 Mio. Euro) und ihrer geringen Eigenkapitalausstattung (2,1 Mio. Euro) hingewiesen.

Er hat zudem das fehlende Unternehmenskonzept der ReGe und die unvollständige Darlegung der Angemessenheit einer Geschäftsführervergütung durch die BWAI beanstandet.

Selbstbehalt D&O-Versicherungen

*Behörde für Finanzen und Bezirke / Behörde für Verkehr und Mobilitätswende /
Behörde für Umwelt, Klima, Energie und Agrarwirtschaft / Behörde für Gesundheit,
Soziales und Integration / Behörde für Wirtschaft, Arbeit und Innovation /
Behörde für Wissenschaft, Forschung und Gleichstellung / Behörde für Schule,
Familie und Berufsbildung / Behörde für Stadtentwicklung und Wohnen /
Behörde für Kultur und Medien*

Der Rechnungshof hat geprüft, ob öffentliche Unternehmen, die dem Hamburger Corporate Governance Kodex unterliegen und eine D&O-Versicherung abgeschlossen haben, den vorgeschriebenen Selbstbehalt für die Geschäftsführung vereinbart haben.

Durch die Vereinbarung eines Selbstbehalts trägt die Geschäftsführung im Schadensfall einen Teil der Haftung persönlich. Dies soll das Verantwortungsbewusstsein fördern.

Bei 6 von 25 geprüften D&O-Versicherungen war der Selbstbehalt nicht kodexkonform vereinbart worden. Die zuständigen Behörden haben zugesagt, die Verträge anzupassen. Ferner wurde festgestellt, dass die Finanzbehörde ihrer Berichtspflicht gegenüber der Senatskommission für öffentliche Unternehmen zu den D&O-Versicherungen seit 2021 nicht nachgekommen ist. Die Finanzbehörde hat zugesagt, die Berichterstattung wieder aufzunehmen.

Landesbetrieb Philharmonisches Staatsorchester

Behörde für Kultur und Medien / Landesbetrieb Philharmonisches Staatsorchester

Das Philharmonische Staatsorchester ist ein Landesbetrieb der Behörde für Kultur und Medien und fungiert weit überwiegend als Staatsopernorchester.

Die Auslastung der Musikerinnen und Musiker liegt unter den tarifvertraglichen Möglichkeiten und auch unter dem vom Orchester vorgegebenen, bereits verringerten Soll. Dies ist unter dem Gesichtspunkt der Wirtschaftlichkeit nicht zufriedenstellend. Eine höhere Auslastung ist anzustreben. Außerdem ist die den Musikerinnen und Musikern gezahlte Medienzulage mangels entsprechender Erlöse durch das Orchester unangemessen hoch. In der Spielzeit 2023/2024 hat das Orchester über 1 Mio. Euro an Medienzulagen gezahlt, selbst aber nur rund 5 Tsd. Euro aus der Medienverwertung erlöst.

Für die mit zusätzlichem Aufwand verbundene Organisationsform des Orchesters als eigenständiger Landesbetrieb sieht der Rechnungshof keine überzeugenden Gründe und hält daher eine Integration des Orchesters in die Staatsoper für zweckmäßig.

Verwaltung

Erbbaurechte

Behörde für Finanzen und Bezirke / Landesbetrieb Immobilienmanagement und Grundvermögen

Seit 2019 sollen Grundstücke in Hamburg vermehrt im Erbbaurecht vergeben werden. Der Rechnungshof hat bei seiner Prüfung im Landesbetrieb für Immobilienmanagement und

Grundvermögen (LIG) keine strukturellen Probleme bei der Bearbeitung von Erbbaurechtsfällen festgestellt.

Allerdings ist der LIG in Einzelfällen von verbindlichen Beschlüssen der Kommission für Bodenordnung, die hier stellvertretend für die Bürgerschaft agiert, abgewichen. Dies hat der Rechnungshof beanstandet. Zudem ist es seit Jahren erforderlich, die VV zu den Grundstücksgeschäften, die auch Regelungen zu Erbbaurechtsgeschäften enthalten, zu aktualisieren. Dem sind die Finanzbehörde und der LIG bisher – trotz mehrfacher Aufforderung des Rechnungshofs – nicht nachgekommen.

Asservatenverwaltung

Behörde für Inneres und Sport / Behörde für Justiz und Verbraucherschutz

Asservate sind Dinge, die Polizei und Staatsanwaltschaft im Rahmen ihrer Zuständigkeiten sicherstellen, beschlagnehmen oder pfänden. Die räumlich begrenzten Verwahrkapazitäten für bei Gefahrenabwehr und Strafverfolgung sichergestellte Asservate sind in Hamburg weitgehend erschöpft. Polizei und Staatsanwaltschaft kennen den aktuellen Bestand der in ihrer Zuständigkeit verwahrten Asservate nicht. Sie können daher nicht – wie wirtschaftlich geboten – wirksame Maßnahmen ergreifen, um den Asservatenbestand möglichst gering zu halten.

Der Polizei war nicht bekannt, dass sie Bargeld in Höhe von rund 8,24 Mio. Euro verwahrt. Knapp die Hälfte davon hätte bereits auf ein Verwahrkonto eingezahlt sein müssen. Fahrräder sollte die Polizei wegen zunehmend erschöpfter Verwahrkapazitäten möglichst nicht mehr in Verwahrung nehmen. Für unvermeidliche Verwahrungen von Rädern könnte die Staatsanwaltschaft prüfen, ob freie Stellplätze in Fahrradparkhäusern akquiriert werden können.

Die zuständige Behörde für Inneres und Sport hat die ihr bekannte schwierige Verwahrsituation bei der Polizei nicht steuernd begleitet. Als Aufsichtsbehörde über die Staatsanwaltschaft kann die Behörde für Justiz und Verbraucherschutz die ministerielle Steuerung der Asservatenverwaltung verbessern.

Vertragskataster in den Aufgabenbereichen Wirtschaft, Bauen und Umwelt der Bezirksämter

Behörde für Finanzen und Bezirke / Bezirksamt Hamburg – Mitte / Bezirksamt Altona / Bezirksamt Eimsbüttel / Bezirksamt Hamburg – Nord / Bezirksamt Wandsbek / Bezirksamt Bergedorf / Bezirksamt Harburg

Seit 2023 sind nach den VV zur LHO alle über- und mehrjährigen Verträge und Verträge mit Umsatzsteuerrelevanz im Vertragskataster zu erfassen.

Der Rechnungshof hat die Umsetzung bei allen sieben Bezirksämtern in den Aufgabenbereichen Wirtschaft, Bauen und Umwelt geprüft. Sechs von sieben Bezirksämtern hatten bis Ende 2024 die relevanten Verträge nicht vollständig im Vertragskataster erfasst.

Nachschau Überstunden/Mehrarbeit

*Bezirksämter Altona, Eimsbüttel, Hamburg-Nord, Wandsbek und Bergedorf /
Behörde für Finanzen und Bezirke / Landesbetrieb Schulbau Hamburg*

Der Rechnungshof hat in fünf Bezirksämtern und einem Landesbetrieb die ordnungsgemäße Vergütung von Überstunden und Mehrarbeit geprüft. In den geprüften Stellen wurde im erheblichen Maße gegen die gesetzlichen Arbeitszeitregelungen verstoßen. Ruhezeiten und Ruhetage wurden nicht eingehalten, Sonntagsarbeit wurde ohne Genehmigung durchgeführt und die tägliche Höchstarbeitszeit wurde in einigen Fällen regelmäßig überschritten. In einem Fall wurde binnen zwei Jahren 171-mal mehr als 10 Stunden pro Tag gearbeitet.

Gegenüber der vorangegangenen Prüfung von Überstunden und Mehrarbeit aus dem Jahr 2015 ist festzustellen, dass keine maßgebliche Verbesserung eingetreten ist. Erneut mangelte es in zahlreichen Fällen an den rechtlichen Voraussetzungen für die Vergütung der Über- und Mehrarbeitsstunden. Es sind Überzahlungen (in einem Fall 21.000 Euro) und Unterzahlungen entstanden.

Die geprüften Stellen haben zugesagt, durch geeignete Maßnahmen künftig sicherzustellen, dass die rechtlichen Vorgaben eingehalten werden.

Mehrarbeitsvergütung bei der Polizei

Behörde für Inneres und Sport

Der Rechnungshof hat die Vergütung von „Überstunden“ bei Beamtinnen und Beamten mit Gleitzeit und einer überwiegenden Bürotätigkeit bei der Polizei geprüft. Die Prüfung betraf keine Kräfte im Einsatzdienst.

Der Rechnungshof hat erneut festgestellt, dass die Anordnung und Vergütung dieser im Beamtenrecht als Mehrarbeit bezeichneten Stunden fehlerhaft und nicht rechtskonform erfolgt. Trotz früherer Beanstandungen aus dem Jahr 2015 wurden auch 2025 Fälle mit fehlerhaften Mehrarbeitsnachweisen und Fehlzahlungen entdeckt. Die Begründungen für die Mehrarbeit waren überwiegend nicht nachvollziehbar, sodass die Voraussetzungen für eine Vergütung kaum geprüft werden konnten. Beispielsweise wurde wiederholt in das Feld „Warum war die Mehrarbeit notwendig“ des entsprechenden Formulars nur „Büro“ eingetragen.

Bei der Vergütungsberechnung traten weitere Fehler auf.

Der Rechnungshof hat klare, nachvollziehbare Mehrarbeitsbegründungen und eine Überarbeitung der Prozesse gefordert.

Die Polizei hat die Mängel anerkannt und arbeitet an Verbesserungen.

Baumaßnahmen und -management

Neubau des Oberhafentunnels

Behörde für Stadtentwicklung und Wohnen / HafenCity Hamburg GmbH

Die HafenCity Hamburg GmbH (HCH) entwickelt im Auftrag der Stadt das Oberhafenquartier für Kreativwirtschaft, Sport und Veranstaltungen. Zur besseren Anbindung baut die HCH seit 2020 den 88 m langen Oberhafentunnel, der Radfahrern und Fußgängern dienen soll. Die Kosten betragen rund 24 Mio. Euro.

Der Rechnungshof hat festgestellt, dass die HCH die Maßnahme entgegen den geltenden Vorgaben keiner Kosten-Nutzen-Analyse unterzogen hat. Bei den zu erwartenden Baukosten und den der Planung zugrunde liegenden Nutzerzahlen werden die Kosten den monetarisierten Nutzen um rund 500 Tsd. Euro pro Jahr übersteigen.

Neben einer festen Treppe und einem Aufzug ließ die HCH zudem eine nicht erforderliche Fahrtreppe für rund 930 Tsd. Euro installieren, die fortlaufend jährliche Kosten von rund 110 Tsd. Euro erwarten lässt.

Schließlich konnten wesentliche Ziele des Kostenstabilen Bauens nicht erreicht werden. Die HCH hat die als Entscheidungsgrundlage und Ausgangspunkt für die Kosten- und Terminverfolgung unverzichtbaren Bau- und Kostenunterlagen weder ordnungsgemäß erstellt und durch eine Technische Aufsicht genehmigen lassen noch nutzt sie diese als Planungs- und als Freigabeinstrument.

Neubau Universitäres Herzzentrum (UHZ)

Behörde für Wissenschaft, Forschung und Gleichstellung / Universitätsklinikum Hamburg-Eppendorf / KFE Klinik Facility-Management Eppendorf GmbH / UKE Immobilien-Verwaltungs GmbH & Co. KG

Das Universitätsklinikum Hamburg-Eppendorf (UKE) setzt den Neubau des Universitären Herz- und Gefäßzentrums im neu etablierten UKE-internen Mieter-Vermieter-Modell (MVM) um.

Bei der Überführung der Baumaßnahme ins UKE-MVM versäumte es die Behörde für Wissenschaft, Forschung und Gleichstellung, das UKE an die Vorgaben der VV-Bau zu binden. Sie muss ein Verfahren entwickeln, um die vom UKE durchgeführten Baumaßnahmen auch weiterhin auf Angemessenheit und Wirtschaftlichkeit zu überprüfen und die entsprechenden Kontroll- und Eingriffsrechte sicherzustellen.

Der vom UKE im Planungswettbewerb aufgestellte Kostenrahmen als Grundlage zur Festlegung der Kostenobergrenze war unvollständig und damit zu niedrig angesetzt. Das UKE erhöhte während der Vorprüfung die zu niedrig angesetzte Kostenobergrenze von 45,3 Mio. Euro auf 51,2 Mio. Euro netto, womit sich die wirtschaftlichen Rahmenbedingungen des Wettbewerbs aus der Auslobung maßgeblich änderten. Dem Preisgericht lag als Entscheidungsgrundlage für den Planungswettbewerb außerdem ein mangelhafter Vorprüfbericht vor. Durch vermeidbare Umbaumaßnahmen entstehen zudem voraussichtlich 357.000 Euro brutto Mehrkosten.

Die mit der Realisierung beauftragte Klinik Facility-Management Eppendorf GmbH vergab Bauleistungen ohne die erforderliche Durchführung eines transparenten wettbewerblichen Vergabeverfahrens in mehreren Schritten direkt an ein Unternehmen.

Neubau der Stadtteilschule Altona

Behörde für Schule, Familie und Berufsbildung / Behörde für Finanzen und Bezirke / SBH I Schulbau Hamburg / Landesbetrieb Immobilienmanagement und Grundvermögen / HGV Hamburger Gesellschaft für Vermögens- und Beteiligungsmanagement mbH

Der Rechnungshof hat den Neubau der Stadtteilschule Altona geprüft. Das Projekt wurde im Vermieter-Mieter-Modell für staatliche Schulimmobilien realisiert, wobei die Behörde für Schule, Familie und Berufsbildung Mieterin ist, das Sondervermögen Schulimmobilien (SoV Schulimmobilien) als Vermieter fungiert und der Landesbetrieb SBH I Schulbau Hamburg (SBH) als Realisierungsträger und Dienstleister agiert.

Im Vorfeld der Maßnahme führte das SoV Schulimmobilien beim Landesbetrieb Immobilienmanagement und Grundvermögen eine vorläufige Wirtschaftlichkeitsuntersuchung der Varianten

- Eigenerledigung durch den SBH,
- Öffentlich-Private Partnerschaft (ÖPP) mit der privaten Gesellschaft und Eigentümerin des Grundstücks sowie
- ÖPP mit einem anderen privaten Partner

durch.

Auf Basis einer weiteren, aber unvollständigen Wirtschaftlichkeitsuntersuchung fiel die Entscheidung zugunsten der Variante Eigenerledigung durch den SBH aus, obwohl dieses Ergebnis der vorläufigen Wirtschaftlichkeitsuntersuchung widersprach. Die günstigste Variante dieser Wirtschaftlichkeitsuntersuchung war eine ÖPP mit einem anderen privaten Partner.

Durch das Überschreiten der in der Auslobung für die Stadtteilschule vorgegebenen Flächen wurde gegen die Grundsätze der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit verstoßen. So wurden ein Drittel mehr Nutzungsflächen geschaffen und aufwendige Verkehrsflächen gebaut, die zudem keine Anreize als attraktive Gemeinschaftsflächen bieten.

Trotz bestehender Risiken prüfte der SBH die Bau- und Kostenunterlage nicht hinreichend und missachtete dadurch die Grundsätze des Kostenstabilen Bauens.

Erhaltungsmanagement Ufer

Senatskanzlei / Behörde für Umwelt, Klima, Energie und Agrarwirtschaft / Behörde für Wirtschaft, Arbeit und Innovation / Behörde für Verkehr und Mobilitätswende / Behörde für Finanzen und Bezirke / Landesbetrieb Immobilienmanagement und Grundvermögen / Landesbetrieb Straßen, Brücken und Gewässer / Hamburg Port Authority AöR

Der Senat hat im Jahr 2018 neue „Grundsätze des Erhaltungsmanagements“ beschlossen, um die öffentlichen Infrastrukturbereiche in einen guten Zustand zu bringen und

diesen dauerhaft zu erhalten. Für „Ufer und wasserwirtschaftliche Anlagen“ wurde die Behörde für Umwelt, Klima, Energie und Agrarwirtschaft mit der Einführung eines Erhaltungsmanagementsystems betraut. Die Einführung verzögert sich allerdings erheblich und wird frühestens Ende 2026 abgeschlossen sein. Damit verzögern sich auch die notwendige Bestands- und Zustandserfassung der baulichen Anlagen sowie die Klärung noch offener Zuständigkeitsfragen. Bislang sind der FHH die Investitionsbedarfe weder für „Ufer und wasserwirtschaftliche Anlagen“ noch in den weiteren Bereichen (u. a. Straßen, Brücken und Ingenieurbauwerke) bekannt. Lediglich die HPA besitzt detaillierte Kenntnisse über die Ufer in ihrer Zuständigkeit. Hierzu gehören Uferböschungen mit einer Gesamtlänge von 88 km. Mit der aktuell geplanten Investitionsleistung würden diese jedoch erst nach über 500 Jahren erneuert, obwohl ihre festgelegte Nutzungsdauer nur 40 Jahre beträgt. Um den Werterhalt dieser baulichen Anlagen zu sichern, muss die HPA ihre Investitionsleistung vervielfachen.

Nachtragsmanagement bei größeren Baumaßnahmen

Senatskanzlei / Behörde für Stadtentwicklung und Wohnen / Behörde für Wirtschaft, Arbeit und Innovation / Behörde für Verkehr und Mobilitätswende / Behörde für Finanzen und Bezirke / Landesbetrieb Straßen, Brücken und Gewässer / SBH | Schulbau Hamburg / GMH Gebäudemanagement Hamburg GmbH / HafenCity Hamburg GmbH / ReGe Hamburg Projekt-Realisierungsgesellschaft mbH / Sprinkenhof GmbH

Das Nachtragsmanagement befasst sich mit zusätzlichen und geänderten Leistungen, die im Verlauf einer Baumaßnahme auftreten und Kostensteigerungen auslösen. Das Risiko zusätzlicher Kosten aufgrund von Nachträgen kann rund 20 % der Baukosten ausmachen. Im Jahr 2023 wurden städtische Baumaßnahmen mit einem Finanzvolumen von 6 Mrd. Euro umgesetzt, sodass das potenzielle Nachtragsrisiko zwischen 0,6 bis 1,2 Mrd. Euro lag.

Vor dem Hintergrund der finanziellen Bedeutung hatte der Senat bereits 2012 in der Bürgerschaftsdrucksache „Kostenstabiles Bauen“ die Entwicklung eines professionellen Nachtragsmanagements mit einheitlichen Standards für Realisierungsträger gefordert. Die Vorgaben sollten in die VV-Bau implementiert und auf ihre Wirksamkeit hin evaluiert werden. Die Umsetzung dieser Vorgaben erfolgte jedoch nicht oder nur unzureichend. Für das Nachtragsmanagement bei städtischen Bauvorhaben existieren bisher noch immer keine einheitlichen Standards.

Der Rechnungshof hat dies beanstandet und die Umsetzung der Vorgaben des Senats gefordert.

Soziales und Bildung

Finanzierung der öffentlich-rechtlichen Unterbringung

Behörde für Gesundheit, Soziales und Integration / F&W Fördern & Wohnen AöR

Die öffentlich-rechtliche Unterbringung akut wohnungsloser Menschen wird in Hamburg überwiegend durch F&W Fördern & Wohnen AöR (F&W) umgesetzt. Vorrangig soll die Finanzierung durch Gebühren erfolgen, die übrigen Kosten trägt die Sozialbehörde. Bei untergebrachten Personen mit Anspruch auf Asylbewerber- bzw. Sozialhilfeleistungen

werden die Gebühren als Unterkunftskosten anerkannt und zum Teil durch den Bund erstattet.

Aufgrund der hohen Anzahl Zugewanderter sind die Gesamtkosten der öffentlich-rechtlichen Unterbringung in den letzten Jahren auf über eine halbe Milliarde Euro jährlich gestiegen. Gleichzeitig ist der über Gebühren refinanzierte Anteil an diesen Kosten gesunken. Die Sozialbehörde hat die Gebühren teils nicht auskömmlich kalkuliert. Zu Mindererlösen kam es auch, weil Gebühren für die Nutzung von Übernachtungsstätten und Erstaufnahme nicht erhoben wurden. Außerdem sind die Gebührenauffälle bei F&W in den vergangenen Jahren mangels geeigneter Regelungen zur Forderungsverfolgung stark angestiegen.

Bei der Aufstellung des Haushaltsplans 2025/2026 hat der Senat die Kosten für die öffentlich-rechtliche Unterbringung zu niedrig veranschlagt. Die Sozialbehörde hat Kosten für Notstandorte übernommen, die in der Zuständigkeit der Behörde für Inneres und Sport liegen. Beides verstößt gegen das Haushaltsrecht.

Vergütungsfinanzierte Sozialleistungen

Behörde für Gesundheit, Soziales und Integration

Im Rahmen der Bereitstellung von Sozialleistungen schließt die Sozialbehörde u. a. Vereinbarungen mit geeigneten Leistungserbringern über Hilfen für Menschen mit Behinderungen ab.

Die Behörde hat nicht ausreichend geprüft und dokumentiert, ob die vereinbarten Vergütungen wirtschaftlich sind. Dies trifft sowohl auf neu vereinbarte als auch auf jährlich pauschal angepasste Vergütungen zu. Die Vergütungssätze wurden über viele Jahre erhöht, ohne die Kostenstruktur der Ausgangswerte zu überprüfen.

Seit 2023 hat die Sozialbehörde nur in vier Fällen überprüft, ob die Sozialleistungen wirtschaftlich und in der vereinbarten Qualität erbracht werden. Dabei hat sie zweimal unwirtschaftliches Verhalten festgestellt. Bei 354 abgeschlossenen Vereinbarungen sind vier Kontrollen nicht ausreichend.

Ziele und Kennzahlen in der Sozialbehörde

Behörde für Gesundheit, Soziales und Integration / Behörde für Wirtschaft, Arbeit und Innovation

Die im Haushaltsplan dargestellten Kennzahlen und Kennzahlenwerte sind Gegenstand der Budgetermächtigung durch die Bürgerschaft. Daher müssen die Angaben, die der Senat hierzu gegenüber der Bürgerschaft macht, vollständig, transparent und inhaltlich richtig sein.

Der Rechnungshof hat ausgewählte Kennzahlen und Kennzahlenwerte in der Sozialbehörde geprüft. Im Ergebnis waren 88 % der geprüften Ist-Kennzahlenwerte rechnerisch richtig und somit beanstandungsfrei, lediglich 12 % waren fehlerhaft. Bei 85 % der geprüften Kennzahlen gab es aber Mängel hinsichtlich ihrer Dokumentation und bei mehr als der Hälfte in Bezug auf ihre Bezeichnung und Erläuterung. Darüber hinaus sind nicht alle Ziele im Haushalt so formuliert, dass sie die Leistungen der Produktgruppen vollständig abdecken. Mit dem „Betrieb PROSOZ“ sowie den „Hilfen zur Gesundheit“ betrifft dies zwei in finanzieller Hinsicht wesentliche Leistungen.

Fachdienst Beistandschaft

*Behörde für Gesundheit, Soziales und Integration /
Bezirksämter Wandsbek und Bergedorf*

Die Beistandschaft ist ein Angebot des Jugendamts, das alleinerziehende Elternteile auf Antrag bei der Geltendmachung von Unterhaltsansprüchen und der Feststellung der Vaterschaft unterstützt.

Der Sozialbehörde war die Entwicklung der Fallzahlen der Beistandschaften nicht bekannt. Daher fehlte ihr eine verlässliche Grundlage, um in diesem Bereich zielgerichtet steuern zu können.

Die derzeit bestehende doppelte Aktenführung erschwert die Nachvollziehbarkeit der Beistandstätigkeiten für Dritte oder in Vertretungssituationen.

Studierendenwerk Hamburg

Behörde für Wissenschaft, Forschung und Gleichstellung / Studierendenwerk

Die BWFG hat den Verkauf von vier Grundstücken an das Studierendenwerk für rund 26 Mio. Euro unter Wert veranlasst, ohne zuvor eine durch die Landeshaushaltsordnung vorgeschriebene Wirtschaftlichkeitsuntersuchung durchgeführt zu haben. Anders als von der Bürgerschaft verlangt, wurde beim Verkauf eines Grundstücks kein Rückkaufsrecht für den Fall vereinbart, dass das Studierendenwerk dieses – auch nach Baufertigstellung – nicht mehr für seine Zwecke benötigt.

Seit über einem Jahrzehnt ist die Finanzierung der Miet- und Betriebskosten von Gastronomiebetrieben, die das Studierendenwerk in den Räumen der Hochschulen betreibt, ungeklärt. Zum Teil fehlen auch Überlassungsverträge.

Die BWFG verzichtete ohne Rechtsgrundlage auf den ursprünglich vereinbarten Kostenausgleich durch die private Bucerius Law School für die Inanspruchnahme der Leistungen des Studierendenwerks.

Das Café Mittelweg wird überwiegend von Beschäftigten der Universität Hamburg genutzt, zum Teil aber aus Studierendenwerksbeiträgen finanziert. In der Folge wurden im Jahr 2023 für die Mahlzeiten von Beschäftigten anteilig 60.000 Euro aus den Beiträgen Studierender aufgewendet.

Damit das Studierendenwerk seine gesetzlichen Aufgaben hinreichend wahrnehmen kann, wird es von der FHH umfangreich gefördert. In Anbetracht der damit einhergehenden wirtschaftlichen Abhängigkeit von der FHH, die zudem als Gewährträgerin haftet und das finanzielle Risiko trägt, sollte die gegenwärtige Steuerung durch die FHH kritisch überprüft werden.

Ordnungsmäßigkeit der Kennzahlen und Kennzahlenwerte in staatlich allgemeinbildenden Schulen

Behörde für Schule, Familie und Berufsbildung

Um mit Kennzahlen und ihren Kennzahlenwerten die Erfüllung eines Leistungszwecks, der die Grundlage für die Verwaltung bildet, Kosten zu verursachen, messen und interpretieren zu können, müssen Bezeichnung und Erläuterung einer Kennzahl eindeutig und verständlich sein. Sie müssen sich mit den tatsächlichen Berechnungen decken.

Der Rechnungshof hat festgestellt, dass bei elf der überprüften 27 Kennzahlen der staatlichen allgemeinbildenden Schulen Bezeichnung und Berechnung nicht übereinstimmen.

Beispielsweise ist ein Ziel der BSFB die umfassende Erteilung der Unterrichtsstunden nach der sog. Stundentafel auf der Grundlage der behördlichen Bildungspläne. Um dieses Ziel zu messen, ermittelt die BSFB durch eine Kennzahl je Schulform, wie viele der nach der Stundentafel vorgegebenen Unterrichtsstunden tatsächlich erteilt worden sind. Hier hat der Rechnungshof beanstandet, dass die BSFB auch fachfremd erteilten Unterricht bzw. fachfremd erteilte Arbeitsaufträge in die Ermittlung des Kennzahlenwertes einbezieht, obwohl diese nicht der jeweiligen Stundentafel entsprechen.

Zu dem Ziel „Sicherstellung des Anspruchs der Schülerinnen und Schüler auf inklusive Beschulung nach § 12 HmbSG“ fehlen geeignete Kennzahlen, um dieses Ziel überhaupt messen zu können.

Steuern

Hundesteuer

Behörde für Finanzen und Bezirke – Steuerverwaltung / Bezirksamt Altona / Behörde für Justiz und Verbraucherschutz

Der Rechnungshof hat die Erfassung von Hunden im Hunderegister und die Aufgaben erledigung in der Hundesteuerstelle geprüft.

Das Halten von Hunden wird in Hamburg in zwei Stellen erfasst: Das Bezirksamt Altona führt Hunde im Hunderegister und das Finanzamt für Verkehrsteuern und Grundbesitz erfasst Hundehalter in der Hundesteuerstelle. Der Rechnungshof hat Fehler in beiden Datenbeständen gefunden und den beteiligten Stellen empfohlen, die Aktualität und Konsistenz der Datenbestände, wenn möglich, mittels einer Schnittstelle herzustellen.

Das Halten von gefährlichen Hunden ist erlaubnispflichtig und wird mit 600 Euro im Vergleich zu 90 Euro für andere Hunde deutlich höher besteuert. Aufgrund der Fehler in den Datenbeständen ist nicht sichergestellt, dass für sämtliche in Hamburg gehaltene gefährliche Hunde diese Steuer erhoben wurde.

Die Hamburger Hundesteuer beträgt seit 1995 unverändert 90 Euro bzw. für gefährliche Hunde 600 Euro pro Hund. Der Rechnungshof empfiehlt eine Anpassung entsprechend der Inflation auf 150 Euro bzw. 950 Euro.

Einkünfte aus Vermietung und Verpachtung bei beschränkt Steuerpflichtigen

Behörde für Finanzen und Bezirke – Steuerverwaltung –

Der Rechnungshof hat festgestellt, dass Grundstückseigentümer mit Wohnsitz im Ausland häufig steuerlich nicht vollständig erfasst werden.

Die Steuerverwaltung muss sicherstellen, dass für alle Erwerberinnen und Erwerber inländischer Grundstücke mit Wohnsitz im Ausland eine Identifikationsnummer vergeben sowie ein Steuer- oder Überwachungskonto angelegt wird.

Die Prüfung der Steuerfälle wurde unzureichend dokumentiert: In den nachgeprüften Fällen wurden überwiegend keine Prüfungshandlungen dokumentiert. Der Rechnungshof befürchtet, dass tatsächlich unzureichend geprüft wurde. Die Steuerverwaltung hat entgegen, dass sie von einer vorschriftsgemäßen Sachbearbeitung ausgehe und der Mangel lediglich in einer fehlenden Dokumentation liege.

Mitteilungspflichten von Gerichten und Behörden zu möglichen Steuerstraftaten

Behörde für Gesundheit, Soziales und Integration / Behörde für Inneres und Sport / Behörde für Justiz und Verbraucherschutz / Behörde für Stadtentwicklung und Wohnen / Behörde für Umwelt, Klima, Energie und Agrarwirtschaft / Behörde für Verkehr und Mobilitätswende / Behörde für Wirtschaft, Arbeit und Innovation / Behörde für Wissenschaft, Forschung und Gleichstellung / Behörde für Finanzen und Bezirke – Steuerverwaltung –

Die gesamte Hamburgische Verwaltung ist per Gesetz verpflichtet, der Steuerverwaltung mitzuteilen, wenn auffällt, dass eine Steuerstraftat vorliegen könnte. Bisher ist es kaum zu solchen Mitteilungen gekommen.

Ein Anschreiben der Finanzbehörde aus Juli 2022 an die Fachbehörden zu diesem Thema ist nahezu ohne Auswirkung geblieben. Die Mehrheit der Fachbehörden hat keine Prozesse und Zuständigkeiten etabliert, um ihrer Mitteilungspflicht nachkommen zu können. Der Rechnungshof hat empfohlen, künftig in der Ausbildung und in Fortbildungsveranstaltungen auf die Mitteilungspflicht hinzuweisen. Zudem sollten den Mitarbeitenden die wichtigsten Hinweise komprimiert auf einer Seite zur Verfügung gestellt werden und in den Dienststellen eine Zuständigkeit für die Aufgaben festgelegt werden.

Kultur- und Tourismustaxe und SEPA-Lastschriftverfahren

Behörde für Finanzen und Bezirke – Steuerverwaltung –

Das Hamburgische Kultur- und Tourismustaxengesetz von 2013 erhebt eine Steuer auf entgeltliche Übernachtungen. Steuerschuldner ist der Beherbergungsbetrieb. Trotz digitaler Übermittlungswege erfolgt bei der Steuerverwaltung keine medienbruchfreie Verarbeitung der Daten, stattdessen werden Bescheide einzeln über Word-Vorlagen erstellt. Ausstehende Anmeldungen werden durch händisches Sortieren überwacht. Der Steuerverwaltung vorliegende bezirkliche Wohnraumschutzdaten werden kaum zum Abgleich mit den angemeldeten Daten genutzt.

Der Rechnungshof hat zur Arbeitsentlastung eine vereinfachte und dabei aufkommensneutrale Steuerstaffel vorgeschlagen. Die Zahl der Steuerfälle könnte damit bei gleichbleibendem Steueraufkommen um mehr als die Hälfte reduziert werden.

Ferner beanstandet der Rechnungshof die bislang restriktive Handhabung bei SEPA-Lastschriftmandaten, die von der Hamburgischen Steuerverwaltung nur im Original akzeptiert wurden, obwohl dies weder durch die SEPA-Verordnung noch nach den Bundesbankvorgaben erforderlich ist. Im zeitlichen Nachgang zur Prüfung des Rechnungshofs wurde Mitte November 2025 eine erste praxisgerechtere Lösung für die Steuerpflichtigen von der Steuerverwaltung umgesetzt; weitere Vereinfachungen sollen folgen.

Zuwendungen

Förderprogramm Privater Hochwasserschutz

Behörde für Wirtschaft, Arbeit und Innovation / Hamburg Port Authority AöR

Mit dem Förderprogramm Privater Hochwasserschutz aus dem Jahr 2007 sollte bei 45 privaten Hochwasserschutzanlagen im Hafen (Polder) die gleiche Sicherheit wie im öffentlichen Hochwasserschutz erreicht werden. Im Ergebnis förderte die HPA hieraus nur 19 insbesondere größere Polder, wodurch zwar der Schutz für 80 % der Flächen verbessert wurde, kleinere Polder aber kaum erreicht wurden. Der vorgesehene Zeitrahmen wurde gegenüber der ursprünglichen Planung um mehr als zehn Jahre überschritten. Die Kosten der HPA für die Durchführung des Förderprogramms überschritten den ursprünglichen Ansatz um fast das Vierfache.

Eine aus zuwendungsrechtlicher und kaufmännischer Sicht gebotene Gesamtübersicht zum Förderprogramm und dessen Refinanzierung fehlte. Unberechtigte Mittelabrufe der HPA in Millionenhöhe fielen auch der BWAI mangels Übersicht über Jahre nicht auf.

Hamburger Sportbund

Behörde für Inneres und Sport

Bei der Gewährung von Zuwendungen zum Zwecke der Sportförderung hielt die Behörde für Inneres und Sport (BIS) wesentliche zuwendungsrechtliche Vorschriften nicht ein:

Sie zahlte dem Hamburger Sportbund Zuwendungsmittel für Sportinfrastrukturmaßnahmen aus, obwohl er einen Teil der Mittel regelmäßig erst Jahre später an die Vereine, die die Sanierungsmaßnahmen durchführten, weitergab. Damit verstieß die Behörde wiederholt gegen die Vorgabe, wonach nur der voraussichtliche Zweimonatsbedarf ausgezahlt werden darf.

Vom Hamburger Sportbund vorgelegte Zwischenverwendungs- und Verwendungsnachweise prüfte die Behörde weder nach dem unverzüglich durchzuführenden Standardverfahren noch weitergehend. Überdies machte sie Rückforderungsansprüche nicht geltend und überprüfte die Zuwendungen auch nicht auf ihre Zielerreichung.

Der Rechnungshof hat entsprechende Verstöße gegen das Zuwendungsrecht bereits im Rahmen früherer Prüfungen vorgefunden und beanstandet. Ihren damaligen Zusagen zur Beachtung des Zuwendungsrechts ist die BIS weiterhin nicht nachgekommen. Ihre zur

aktuellen Prüfung gegebenen Zusagen will sie nun beachten und dem Rechnungshof bezüglich der Umsetzung berichten.

Zuwendungen in der Kinder- und Jugendhilfe

Bezirksämter Hamburg-Mitte, Hamburg-Nord und Wandsbek

Die Bezirksämter Hamburg-Mitte und Wandsbek haben Zuwendungen für Mieten an freie Träger der offenen Kinder- und Jugendarbeit gewährt, obwohl diese Träger ihre Projekte in eigenen Immobilien durchführen und die entsprechenden Mietausgaben nicht angefallen sind. Nach Projektdurchführung haben die Träger die nicht vorhandenen Mietausgaben in den Verwendungsnachweisen wahrheitswidrig abgerechnet.

Bei einem Träger betragen die fiktiven Mietausgaben allein in den Jahren 2016 bis 2025 über 200 Tsd. Euro. Der Rechnungshof hat die Bewilligungen beanstandet und gefordert, Rückforderungsansprüche zu prüfen.

Das Bezirksamt Hamburg-Nord hat einer gemeinnützigen GmbH Mietausgaben bewilligt, die ein Jugendhaus in Räumlichkeiten betreibt, welche sich im Eigentum ihrer Alleingesellschafterin befinden. Die bewilligten Mietausgaben sind dementsprechend konzernintern von der Tochter- an die Muttergesellschaft gezahlt worden. Der Rechnungshof hat die Zuwendungen beanstandet, weil die Zuwendungsempfängerin unter Berücksichtigung der Vermögensverhältnisse im Konzern hinsichtlich der Räumlichkeiten selbst leistungsfähig und daher nicht auf eine staatliche Unterstützung angewiesen war.

Tag der Deutschen Einheit 2023 in Hamburg

Senatskanzlei

Die Freie und Hansestadt Hamburg hat die Feierlichkeiten zum Tag der Deutschen Einheit 2023 ausgerichtet. Die Senatskanzlei stellte hierfür insgesamt rund 6 Mio. Euro bereit und bewilligte der Hamburg Tourismus GmbH davon Zuwendungen in Höhe von rund 3,5 Mio. Euro für die Organisation des Bürgerfestes.

Die Förderrichtlinien der Senatskanzlei für Zuwendungen verwiesen auf VV, die bereits seit zehn Jahren überholt waren und verstießen gegen die Vorgaben der LHO. In den Zuwendungsbescheiden legte die Senatskanzlei nicht wie vorgeschrieben Konsequenzen für den Fall der Nichterfüllung der Förderzwecke, wie zum Beispiel die Nichtrealisierung des geplanten „Stegs über die Alster“, fest. Die Prüfung des Verwendungsnachweises und des Vergabeverfahrens der Zuwendungen waren unvollständig, insbesondere prüfte die Senatskanzlei nicht mögliche Rückforderungsansprüche wegen des nicht realisierten „Stegs über die Alster“ oder der nur teilweisen „Ausarbeitung eines Nachhaltigkeitskonzeptes“.

Zuwendungen im Bereich schulischer Bildung

Behörde für Schule, Familie und Berufsbildung

Die BSFB fördert einzelne Maßnahmen und Initiativen zur Ergänzung des schulischen Unterrichts durch Zuwendungen zur Projektförderung.

Über Projektträger können Zuwendungsmittel auch an Dritte weitergeleitet werden. Der Rechnungshof hat kritisiert, dass dabei Regelungen getroffen wurden, die nicht dem Zuwendungsrecht entsprachen und sich teilweise auch widersprachen.

Die BSFB fördert mit Zuwendungen auch Produktionsschulen. Diese sind Teil des Übergangssystems zwischen Schule und Beruf. Sie richten sich v.a. an Jugendliche mit erhöhtem individuellen Förderbedarf. Die Förderung für den Betrieb der Produktionsschulen basiert auf Pauschalen, deren Höhe in einer Förderrichtlinie festgelegt wird. Der Rechnungshof hat beanstandet, dass die BSFB höhere Zuwendungen gewährt hat, als es nach der Förderrichtlinie zulässig gewesen ist. Er hat die BSFB zudem aufgefordert, die Pauschalen für den Betrieb der Produktionsschulen am tatsächlichen Bedarf auszurichten und regelmäßig zu überprüfen.

Gebühren

Gastroflächen und Stege an der Außenalster – Wasserrechtliche Genehmigungen und Gebühren

Behörde für Umwelt, Klima, Energie und Agrarwirtschaft

Das von der Behörde für Umwelt, Klima, Energie und Agrarwirtschaft geführte Wasserbuch ist in Bezug auf Sondernutzungen an der Außenalster in vielen Punkten fehlerhaft. Bei Anlagen von Gaststättenbetrieben, Stegen, schwimmenden Anlagen u. ä. zeigte sich, dass Einträge gänzlich fehlen, unzutreffend sind oder Fehler enthalten. Die Behörde stellt folglich der Öffentlichkeit über das Geoportal fehlerhafte Daten zur Verfügung. Zudem kann sie – mangels valider Daten – ihren Überwachungsaufgaben nicht vollständig nachkommen und hat erforderliche Abnahmen nicht durchgeführt.

Der Freien und Hansestadt Hamburg sind durch fehlende und fehlerhafte Festsetzungen wasserrechtlicher Gebühren Erlöse in Höhe von 10 Tsd. Euro entgangen. Die Vielzahl der unterschiedlichen Fehler bei der Gebührenbearbeitung weist jedoch auf strukturelle Mängel in diesem Bereich der Behörde hin.

Gebührenkalkulation im öffentlichen Gesundheitswesen

Behörde für Gesundheit, Soziales und Integration

Die Sozialbehörde hat bei 42 von 43 geprüften Gebührentatbeständen des öffentlichen Gesundheitswesens die Gebührensätze fehlerhaft kalkuliert und den im Gebührenrecht anzuwendenden Kostendeckungsgrundsatz missachtet.

Allein die Anwendung falscher Personalkostenpauschalen führte im Jahr 2025 rechnerisch zu rund 130 Tsd. Euro Ertragseinbußen. Darüber hinaus hat die Sozialbehörde IT-Kosten nicht berücksichtigt. Zudem konnte sie die Festlegung der Gebührenrahmen nicht begründen. Für 19 Gebühren hat sie die Kostendeckung nicht ermittelt bzw. überprüft.

Gebührenkalkulation im Bereich Arbeitsschutz, Anlagen- und Produktionssicherheit

Behörde für Justiz und Verbraucherschutz

Die Behörde für Justiz und Verbraucherschutz (BJV) hat im Bereich Arbeitsschutz sowie Anlagen- und Produktsicherheit bei 99 von 233 geprüften Gebührentatbeständen den Kostendeckungsgrundsatz nicht ausreichend beachtet, indem sie Sach- und IT-Kosten außer Acht ließ. So fehlten zum Beispiel die Kosten für besondere Schutzkleidung und Dienstfahrzeuge. Bei der Festlegung von Stundensätzen für Amtshandlungen in den Bereichen Anlagen- und Produktsicherheit berücksichtigte sie nicht, wie vom Gebührenrecht vorgegeben, die Kosten der Behörde, sondern orientierte sich zum Beispiel an zugelassenen Überwachungsstellen. Für 24 Tatbestände mit Fest- oder Rahmengebühren hat sie die kostendeckende Ermittlung und Überprüfung der Gebührenhöhen nicht belegt. Eine nachträgliche Überprüfung der vorangegangenen Kalkulationen fehlte. Zudem war die Aktenführung und Dokumentation der Ermittlung der Gebühren bzw. Überprüfung auf Kostendeckung unzureichend.

Erhebung von Gebühren für die Glücksspielaufsicht

Behörde für Inneres und Sport

Die Behörde für Inneres und Sport (BIS) in Hamburg ist für die Glücksspielaufsicht zuständig und erhebt Gebühren auf Grundlage der einschlägigen Gebührenordnung. Bei der Ermittlung der Gebühren hat sie den Kostendeckungsgrundsatz teilweise nicht eingehalten.

Im Bereich des Glücksspiels übersteigt der wirtschaftliche Wert von Amtshandlungen für die Glücksspielbetreiber häufig die mit der Amtshandlung verursachten Kosten. Die Verwaltung darf daher kostenüberdeckende Gebühren verlangen und hat dies auch getan – allerdings fehlte es an nachvollziehbaren und überprüfbaren Kriterien für die Festlegung kostenüberdeckender Gebühren. Dies führt dazu, dass die Gebührenordnung in vielen Fällen keine rechtssichere Grundlage für Gebührenforderungen bietet. Der Rechnungshof hat die BIS aufgefordert, die Gebühren künftig nach betriebswirtschaftlichen Grundsätzen und gebührenrechtlichen Vorschriften zu ermitteln und die Gebührenordnung neuzufassen.

Gebühren und Aufwandserstattung bei der Feuerwehr (ohne Rettungsdienst, Akademie und Erstattung Bund)

Behörde für Inneres und Sport / Feuerwehr Hamburg

Die Berechnung der Gebührensätze für Amtshandlungen der Feuerwehr ist in weiten Teilen nicht nachvollziehbar und konnte auch von der Feuerwehr selbst nicht erklärt werden. Dabei werden die Einsätze von Fahrzeugen nach den eigenen Berechnungen der Feuerwehr ohne Begründung überwiegend nicht kostendeckend kalkuliert. Außerdem berücksichtigt die Feuerwehr den Personalaufwand der eigenen Fahrzeugwerkstätten nicht und bemisst die Kostendeckung der jährlich neu festgelegten Gebührensätze nicht wie vorgeschrieben anhand einer Kostenprognose, sondern nur anhand der Ist-Kosten der Vergangenheit.

Die Feuerwehr ermittelt gebührenpflichtige Tatbestände für die Abrechnung von Einsätzen oftmals erst im dritten Jahr nach dem Einsatz. Dies erschwert den Bearbeitungsprozess und macht ihn ineffizient. Außerdem kann dies dazu führen, dass Gebühren gar nicht mehr erhoben werden können.

Darüber hinaus wendet die Feuerwehr bei der Abrechnung der Personalkosten für Einsatzkräfte und Brandsicherheitswachen die geltenden Vorschriften teilweise nicht korrekt an. So wurde bei der Abrechnung nach der Vollstreckungskostenordnung auch für Einsatzkräfte höherer Laufbahngruppen der Satz der niedrigsten Laufbahngruppe angewandt. Dies hat zur Folge, dass Einnahmen geringer ausfallen als rechtlich vorgesehen.

Rundfunk und Medien

Rücklagen und Rückstellungen der Medienanstalt Hamburg/Schleswig-Holstein

Medienanstalt Hamburg/Schleswig-Holstein

Die Medienanstalt Hamburg/Schleswig-Holstein ist eine gemeinsame Anstalt Schleswig-Holsteins und Hamburgs. Sie ist u. a. für die Zulassung von Privatsendern, die Zuteilung von Übertragungskapazitäten, die Aufsicht über die von ihr zugelassenen Rundfunkprogramme und für die Regulierung von Medienplattformen zuständig.

Der Medienstaatsvertrag Hamburg/Schleswig-Holstein erlaubt die Bildung von Rücklagen nur für besondere mittelfristige Projekte und Investitionen. Zum 31. Dezember 2023 betrugen die Rücklagen und Rückstellungen rund 1,7 Mio. Euro.

Die gemeinsame Prüfung der Rechnungshöfe von Schleswig-Holstein und Hamburg hat ergeben, dass mit Ausnahme einer Technikrücklage keine Rücklage den rechtlichen Vorgaben entsprach. Die Rechnungshöfe haben die Auflösung der unzulässigerweise gebildeten Rücklagen und Pensionsrückstellungen gefordert.

II. Einzelne Prüfungsergebnisse

Haushalts- und Konzernrechnung 2024

Gesamtplan und Konzernrechnung

5. Der Jahresabschluss stellt die Abrechnung des Gesamtplans dar. Er enthält nach § 77 Absatz 4 LHO die Gesamtergebnisrechnung, die doppische Gesamtfinanzrechnung, die Bilanz und den Anhang jeweils für die Kernverwaltung.
6. Im Konzernabschluss als Teil der Konzernrechnung werden die Vermögens-, Finanz- und Ertragslage des Kernhaushalts und der nach Wesentlichkeitskriterien zu berücksichtigenden Tochterorganisationen als Einheit dargestellt.
7. Der Rechnungshof hat den Jahres- und Konzernabschluss sowie den zusammengefassten Lagebericht für das Haushaltsjahr 2024 geprüft und im Ergebnis einen eingeschränkten Bestätigungsvermerk erteilt. Dieser ist im Geschäftsbericht 2024 abgedruckt und wird nachfolgend im Wortlaut wiedergegeben:

Eingeschränkter Bestätigungsvermerk des Rechnungshofs über die Prüfung des Jahres- und des Konzernabschlusses sowie des zusammengefassten Lage- und Konzernlageberichts der Freien und Hansestadt Hamburg für das Haushaltsjahr 2024

1 Eingeschränkter Bestätigungsvermerk

Bei Würdigung aller bei der Prüfung gewonnenen Erkenntnisse kommt der Rechnungshof zu der Einschätzung, dass

- der Jahresabschluss und der Konzernabschluss auf den 31. Dezember 2024 unter Beachtung der Grundsätze der staatlichen Doppik mit Ausnahme der im Abschnitt „2.2 Prüfungsfeststellungen“ beschriebenen Einschränkungstatbestände ein den tatsächlichen Verhältnissen entsprechendes Bild der Vermögens-, Finanz- und Ertragslage vermitteln und
- der zusammengefasste Lagebericht für das Haushaltsjahr 2024 im Einklang mit dem Jahresabschluss und dem Konzernabschluss steht, insgesamt ein zutreffendes Bild von der Lage des Haushalts bzw. des Konzerns vermittelt und die Chancen und Risiken der zukünftigen Entwicklung zutreffend darstellt.

Im Ergebnis erteilt der Rechnungshof für den Jahresabschluss und den Konzernabschluss auf den 31. Dezember 2024 sowie den zusammengefassten Lage- und Konzernlagebericht für das Haushaltsjahr 2024 einen eingeschränkten Bestätigungsvermerk.

2 Grundlage des Prüfungsurteils

2.1 Prüfungsgegenstand und Prüfungsmaßstab

Der Rechnungshof überwacht nach Artikel 71 Absatz 1 der Verfassung der Freien und Hansestadt Hamburg und § 81 Absatz 1 Landeshaushaltsordnung (LHO) die gesamte Haushalts- und Wirtschaftsführung der Freien und Hansestadt Hamburg (FHH). Er hat gemäß § 82 Absatz 1 Nrn. 2 und 3 LHO den Jahresabschluss und den Konzernabschluss auf den 31. Dezember 2024 sowie den zusammengefassten Lage- und Konzernlagebericht für das Haushaltsjahr 2024 der FHH geprüft. In die Prüfung des Jahresabschlusses wurde die Buchführung einbezogen.

Der Rechnungshof kann nach seinem Ermessen die Prüfung beschränken und Rechnungen ungeprüft lassen (§ 82 Absatz 2 LHO).

Maßstab der Prüfung bildeten nach § 4 LHO die Grundsätze der staatlichen Doppik. Die Behörde für Finanzen und Bezirke (Finanzbehörde) hat insbesondere in den Verwaltungsvorschriften Bilanzierung (VV Bilanzierung) und den Verwaltungsvorschriften Konzern (VV Konzern) gemäß § 4 Absatz 2 LHO Konkretisierungen und Abweichungen von den nach § 4 Absatz 1 LHO einschlägigen handelsrechtlichen Vorschriften festgelegt. Der Rechnungshof hat diese Verwaltungsvorschriften in seine Prüfung einbezogen. Er weist darauf hin, dass die Verwaltungsvorschriften von den Standards staatlicher Doppik nach § 7a Haushaltsgrundsätzegesetz (HGrG) in Verbindung mit § 49a HGrG mit Zustimmung des Rechnungshofs abweichende Regelungen vorsehen.

Neben den über Nr. 1 VV Bilanzierung geltenden Grundsätzen ordnungsmäßiger Buchführung (GoB) wurden für die Prüfungen im Bereich der Ordnungsmäßigkeit von Verwaltungsprozessen und des Internen Kontrollsystems (IKS) die ab dem Haushaltsjahr 2022 anzuwendenden Verwaltungsvorschriften zu § 70 LHO (Allgemeine Bestimmungen, Anordnung, Buchführung) sowie zu § 74 LHO (Bestimmungen für IT-Verfahren) und – sofern weiterhin anzuwenden – die Verwaltungsvorschriften für Zahlungen, Buchführung und Rechnungslegung (VV-ZBR) einschließlich der hierzu gültigen Anlagen herangezogen.¹

Nach den Übergangsbestimmungen (Abschnitt V VV zu § 74 LHO) müssen bereits zugelassene IT-Verfahren erst bei Änderungen im IT-Verfahren die Anforderungen der VV zu § 74 LHO erfüllen. Maßstab für die Prüfung war dementsprechend die Anlage 10 zu den VV-ZBR-Bestimmungen für IT-Verfahren mit Bezug zum Haushalts-, Kassen- und Rechnungswesen (BestHKR).

Die dem Bestätigungsvermerk nach § 89 Absatz 3 LHO zugrunde liegende Prüfung wurde unter Beachtung der Wesentlichkeit durchgeführt und stellte auf das unter Beachtung der Grundsätze der staatlichen Doppik durch die Abschlüsse vermittelte Bild der Vermögens-, Finanz- und Ertragslage ab. Sie war auf Prüfungsfeststellungen ausgerichtet, die wegen ihrer Größenordnung oder Bedeutung den Aussagewert dieser Rechenwerke beeinträchtigen können.

Die Prüfung des zusammengefassten Lage- und Konzernlageberichts bezog sich insbesondere darauf, ob dieser in Einklang mit dem Jahresabschluss und dem Konzernabschluss steht, insgesamt ein zutreffendes Bild von der Lage des Haushalts bzw. des

¹ Gemäß Nr. 2.1 Bewirtschaftungsgrundschriften 2024 der Finanzbehörde vom 20. Dezember 2023 gelten die VV für Zahlungen, Buchführung und Rechnungslegung zu §§ 70 bis 72 und 74 bis 80 LHO a. F. (mit Ausnahme der Nummern 0, 1 bis 1.6, 4 bis 4.3, 4.4.1 Satz 3, 4.4.3, 4.5, 4.6, 6, 8.1.1, 8.2.2.) und Teile der zugehörigen Anlagen weiter und sind entsprechend anzuwenden.

Konzerns vermittelt und ob die Chancen und Risiken der zukünftigen Entwicklung zutreffend dargestellt sind.

Der Inhalt des Lageberichts richtet sich gemäß Nr. 7 VV Bilanzierung und Nr. 4.6 VV Konzern nach §§ 289 und 315 HGB. Der zusammengefasste Lagebericht der Freien und Hansestadt Hamburg enthält Darstellungen, die über den in den genannten Regelungen des HGB geforderten Inhalt hinausgehen. Hierzu zählen die Abschnitte „4 Nachhaltigkeit“ sowie „7.10 Nichtfinanzielle Leistungsindikatoren“. Darüber hinaus enthält der Geschäftsbericht der Freien und Hansestadt Hamburg 2024 im Abschnitt „Weitere Informationen“ einen Zuwendungsbericht. Diese zusätzlichen Angaben, die losgelöst vom Jahresabschluss über die Arbeit des Senats berichten, wurden in entsprechender Anwendung des Prüfungsstandards 350 des Instituts der Wirtschaftsprüfer sowie des International Standard on Auditing [DE] ISA 720 (Revised) vom Rechnungshof im Rahmen der Jahresabschlussprüfung nicht inhaltlich geprüft.

Die Feststellungen des Rechnungshofs beruhen auf der Überprüfung des rechnungslegungsbezogenen IKS und auf einzelfallbezogenen Prüfungen. Sie basieren größtenteils auf Stichproben. Für die Jahres- und Konzernabschlussprüfung bildet der Rechnungshof im Rahmen einer mehrjährigen Prüfungsplanung jährlich wechselnde Schwerpunkte.

Die Finanzbehörde trägt nach § 70 Absatz 1 LHO die Gesamtverantwortung für die Buchführung der FHH. Die Fachbehörden und Ämter verantworten die im Einzelnen vorzunehmenden Buchungen. Die Finanzbehörde hat nicht die Befugnis, Vorgaben gegenüber den Fachbehörden und Ämtern durchzusetzen.

2.2 Prüfungsfeststellungen

Zur Einschränkung des Bestätigungsvermerks führten die nachfolgend aufgeführten Prüfungsfeststellungen. Soweit Feststellungen aus Prüfungen der Vorjahre angeführt sind, hat der Rechnungshof festgestellt, dass diese auch für den Jahresabschluss 2024 zutreffen.

Sicherheit und Revisionsfähigkeit des SAP-Systems

Die Sicherheit und Revisionsfähigkeit des SAP-Systems waren im Haushaltsjahr 2024 nicht durchgängig gewährleistet. Aufgrund der Berechtigungsarchitektur des Systems bestand das Risiko des Entstehens von unbeabsichtigten Berechtigungen. Zusätzlich wurden notwendige Protokollierungen im System nicht im erforderlichen Umfang vorgenommen. Darüber hinaus genügte ein Großteil der in das SAP-System eingebundenen, kundeneigenen Entwicklungen sowie das Verfahren, mit dem Funktionen in entfernten Systemen aufgerufen werden, nicht den Sicherheitsanforderungen.

Inventur

In der FHH soll eine Bestandsaufnahme im Bereich des Anlagevermögens in einem Dreijahresrhythmus erfolgen. Entsprechend werden Behörden und Ämter durch die Finanzbehörde in einer vorab festgelegten Reihenfolge alle drei Jahre zur Inventur aufgefordert. Die Inventur für das Haushaltsjahr 2022 konnte zum Stichtag 31. Dezember 2024 nicht abgeschlossen werden. Es verbleibt ein offenes Inventurvolumen in Höhe von rund 163 Mio. Euro. Hiervon entfallen rund 152 Mio. Euro auf das Bezirksamt Altona.

Die betroffenen Vermögensgegenstände des Anlagevermögens und die in der Bilanz ausgewiesenen Wertansätze sind nicht ausreichend nachgewiesen.

Geleistete Anzahlungen auf immaterielle Vermögensgegenstände

In dem Bilanzposten „Geleistete Anzahlungen auf immaterielle Vermögensgegenstände“ werden ausgezahlte Zuweisungen und Zuschüsse in Höhe von mindestens 43 Mio. Euro

ausgewiesen, die gemäß den Bilanzierungsvorschriften im Bilanzposten „Rechte aus geleisteten Zuweisungen und Zuschüssen“ auszuweisen sind. Aufgrund dieses Fehlers sind planmäßige Abschreibungen unterblieben.

Dies wirkt sich auf den zutreffenden Vermögensausweis und auf die Ertragslage aus und verstößt gegen Nr. 3.2.1.2.1 VV Bilanzierung.

Geleistete Anzahlungen auf Sachanlagen und Anlagen im Bau

Der Bilanzposten „Geleistete Anzahlungen auf Sachanlagen und Anlagen im Bau“ beinhaltet in Höhe von 237 Mio. Euro fertiggestellte oder angeschaffte Vermögensgegenstände, die noch nicht in die sachlich zutreffende Anlagenklasse umgebucht wurden. Bei abnutzbaren Vermögensgegenständen sind planmäßige Abschreibungen unterblieben.

Dies hat Auswirkungen auf den zutreffenden Vermögensausweis und auf die Ertragslage und verstößt gegen Nr. 3.2.1.3.7 VV Bilanzierung.

Sonderposten für erhaltene Investitionszuweisungen und -zuschüsse/ Sonstige Verbindlichkeiten

Erhaltene Zuweisungen und Zuschüsse für Investitionen sind bis zum Zeitpunkt der Fertigstellung des bezuschussten Vermögensgegenstands im Bilanzposten „Verbindlichkeiten aus Zuweisungen und Zuschüssen“ auszuweisen. Nach Fertigstellung ist eine Umbuchung in den Bilanzposten „Sonderposten für erhaltene Investitionszuweisungen und -zuschüsse“ vorzunehmen. Über die Nutzungsdauer des bezuschussten Vermögensgegenstands ist der Sonderposten ertragswirksam aufzulösen. Im Bilanzposten „Verbindlichkeiten aus Zuweisungen und Zuschüssen“ werden u. a. rund 176 Mio. Euro erhaltene Zuweisungen und Zuschüsse aus den Jahren vor 2020 für Vermögensgegenstände ausgewiesen, bei denen davon auszugehen ist, dass diese zum Bilanzstichtag bereits fertiggestellt waren.

Die unterbliebene Umbuchung in den Sonderposten und die fehlende ertragswirksame Auflösung des Sonderpostens verstoßen gegen Nr. 3.3.2.2 VV Bilanzierung.

Kunstgegenstände, Denkmäler und museale Sammlungen

Für den Bilanzposten „Kunstgegenstände, Denkmäler und museale Sammlungen“ erfolgen Inventurarbeiten, die am 31. Dezember 2024 noch nicht abgeschlossen waren. Weiterhin beruhen das Mengengerüst rund zur Hälfte und die Bewertung teilweise auf Schätzgrößen.

Damit ist ein wertmäßiger Anteil von 10 % oder 310 Mio. Euro der Vermögensgegenstände des Bilanzpostens nicht vollständig nachgewiesen. Der Bilanzansatz verstößt weiterhin gegen die Nrn. 2.1 und 2.2 VV Bilanzierung.

IT-Verfahren

Die FHH setzt IT-Verfahren für elektronische Anordnungen, Buchungen, Zahlungen, Aufbewahrung von Buchungsnachweisen, Geldverwaltung und Abschlüsse ein. Die Finanzbehörde hat zur Gewährleistung des Schutzes des Staatsvermögens sowie der Vollständigkeit und Revisionsfähigkeit der Rechnungslegung Bestimmungen für IT-Verfahren erlassen. Der Rechnungshof hat Verstöße gegen diese Bestimmungen festgestellt:

- In dem IT-Verfahren „Projekt Controlling, Abrechnung und Bewilligung von Leistungen der Kindertagesbetreuung“ (**ProCAB**) hatte das anordnende Referat beim Auslösen des Zahlbaus als Sammelanordnung keine Möglichkeit zur Einsicht in die begründenden Unterlagen. Buchungen und Zahlungen wurden nicht ordnungsgemäß angeordnet.

- Die im IT-Verfahren Gebührenabrechnung und Trägerabrechnung der Behörde für Schule, Familie und Berufsbildung (**GBS/GTS**) für die Ganztagesbetreuung an Schulen veranlassten Ein- und Auszahlungen waren nicht ordnungsgemäß angeordnet. Die Anordnungsbefugten in der Behörde für Schule, Familie und Berufsbildung hatten keine Möglichkeit zur Einsicht in die begründenden Unterlagen. Eine Bescheinigung der rechnerischen Richtigkeit war im Prozess nicht vorgesehen.
- In dem IT-Verfahren **PROSOZ** zur Gewährung der Sozialhilfeleistungen nach den Sozialgesetzbüchern entsprach das eingesetzte Kontrollverfahren nicht den kassenrechtlichen Anforderungen. Nicht alle Geschäftsvorfälle wurden in das Kontrollverfahren einbezogen. Nicht alle Risikofälle, d. h. Fälle mit einem hohen Fehlerrisiko, wurden als solche erkannt und kontrolliert. Darüber hinaus fehlte ein Überblick darüber, ob grundsätzlich alle möglichen Geschäftsvorfälle im Kontrollverfahren Berücksichtigung finden.
- In dem IT-Verfahren für die Personalabrechnung und -verwaltung **KoPers** wurde das Vier-Augen-Prinzip nicht durchgehend beachtet. Zudem entsprach das eingesetzte Stichprobenkontrollverfahren nicht den kassenrechtlichen Anforderungen. Fehlerhäufigkeiten konnten nicht ausgewertet werden. Ein Fehlermanagement und ein Berichtswesen waren nicht eingerichtet. Auszahlungen erfolgten ohne erforderliche Prüfungen. Entsprechende Buchungen und Zahlungen wurden nicht ordnungsgemäß angeordnet.

Die Mängel in den vorgenannten IT-Verfahren stellen Verstöße gegen die Verwaltungsvorschriften für Anordnung und Buchführung sowie die Bestimmungen für IT-Verfahren dar, insbesondere haben die zuständigen Stellen das Prinzip der Funktionstrennung (Vier-Augen-Prinzip) nicht beachtet und zahlungsrelevante Daten nicht kontrolliert.

Der Rechnungshof kann die Richtigkeit der damit im Zusammenhang stehenden Posten des Jahresabschlusses nicht mit hinreichender Sicherheit bestätigen.

Da der Jahresabschluss für Zwecke des Konzernabschlusses mit den einzubeziehenden Tochterorganisationen konsolidiert wird, gelten die Feststellungen zum Jahresabschluss sinngemäß auch für den Konzernabschluss.

3 Hinweis des Rechnungshofs

Ohne die Einschränkung für den Jahresabschluss zu erweitern, weist der Rechnungshof hier gesondert auf Angaben im Lagebericht hin. Im Abschnitt 9.5 „Entwicklung der Personalaufwendungen“ des Prognose-, Risiko- und Chancenberichts geht der Senat auf das Risiko von Besoldungs- und Versorgungszahlungen im Zusammenhang mit Klageverfahren auf Gewährung einer amtsangemessenen Alimentation ein. Er erläutert die gesetzlichen Anpassungen der vergangenen Jahre und geht auf die Beschlüsse des Verwaltungsgerichts aus dem Jahr 2024 sowie die daraus resultierende Anpassung des Rückstellungsbetrags für das Anspruchsjahr 2022 ein.

Der Rechnungshof hält die gebildete Rückstellung auf der Grundlage vertretbarer Annahmen im Wesentlichen für sachgerecht bewertet.

Der Rechnungshof weist darauf hin, dass weiterhin das Risiko besteht, dass die Zahlungsverpflichtungen über die gebildete Rückstellung hinausgehen und zu Mehraufwand führen können.

Ermächtigungsüberschreitungen in der Haushaltsrechnung

Behörden und Ämter der Freien und Hansestadt Hamburg

Feststellungen

8. Der Haushaltsplan ermächtigt die Verwaltung u. a.,
- für bestimmte Leistungszwecke Kosten zu verursachen,
 - für bestimmte Investitions- oder Darlehenszwecke Auszahlungen zu leisten,
 - Verpflichtungen zulasten künftiger Haushaltsjahre einzugehen und
 - Leistungen aus Gründen der Billigkeit zu gewähren.

Zur Wahrung des Budgetbewilligungsrechts der Bürgerschaft ist es von zentraler Bedeutung, diese Ermächtigungen zu beachten und nicht zu überschreiten. Dementsprechend ist zum Beispiel eine Kostenermächtigung so zu bewirtschaften, dass sie zur Deckung aller Kosten eines Kontenbereichs ausreicht. Ermächtigungsüberschreitungen liegen vor, wenn das vorhandene „Soll“ überschritten wird. Den von der Bürgerschaft beschlossenen Plan-Ansatz darf die Verwaltung durch Umschichtungen (zum Beispiel Deckungsfähigkeiten, Sollübertragungen oder Mehrerlöse) verstärken. Im Ergebnis bleibt ein Soll-Ansatz, der nicht geringer sein darf als die tatsächlichen Kosten. Mindererlöse sind durch Minderkosten, d. h. durch Absenken des Soll-Ansatzes, in derselben Produktgruppe aufzufangen. Mehrerlöse dürfen (ohne gesonderte Bewilligung der Bürgerschaft) verwendet werden, um Mehrkosten der Produktgruppe zu decken, soweit dies wirtschaftliches Verhalten fördert oder anderweitig geboten ist (vgl. § 37 Absatz 1 LHO). Gleiches gilt für Ein- und Auszahlungen im investiven Bereich (vgl. § 37 Absatz 2 LHO). Es gilt der Grundsatz „Keine Buchung ohne Ermächtigung“.

*Keine Buchung
ohne Ermächti-
gung*

Verpflichtungen, die zu Kosten in künftigen Haushaltsjahren führen können, darf die Verwaltung grundsätzlich nur eingehen, wenn der Haushaltsplan eine entsprechende Verpflichtungsermächtigung (VE) enthält. Dies gilt auch für Maßnahmen, die zu Auszahlungen für Investitionen oder Darlehen in künftigen Haushaltsjahren verpflichten können (§ 40 Absatz 1 Sätze 1 und 2 LHO).

Leistungen aus Gründen der Billigkeit dürfen nur gewährt werden, wenn der Haushaltsplan dazu ermächtigt, entsprechende Kosten zu verursachen (§ 56 LHO).

9. Um die vorgenannten Bewirtschaftungsgrundsätze einzuhalten, sind alle Erlöse und Kosten, Einzahlungen und Auszahlungen für Investitionen und Darlehen sowie die eingegangenen Verpflichtungen laufend zu überwachen und zu steuern (Nr. 1.1 VV zu § 37 LHO). Den Produktgruppen- bzw. Aufgabenbereichsverantwortlichen obliegt die Ressourcenverantwortung. Sie haben dafür Sorge zu tragen, dass höchstens die im Haushaltsplan veranschlagten Kosten verursacht bzw. investiven Auszahlungen geleistet werden (Nr. 3.3 VV zu § 9 LHO). Soweit die Behördenleitung keine verantwortlichen Personen bestellt hat, nimmt sie diese Aufgabe selbst wahr (§ 9 Absatz 2 LHO). Darüber hinaus ist die bzw. der Beauftragte für den Haushalt für die Globalsteuerung der Ressourcen und Leistungen der Behörde und Ämter zuständig und hat durch geeignete Regelungen und Maß-

*Budgetverantwor-
tung klar geregelt*

nahmen darauf hinzuwirken, dass die haushaltsrechtlichen Vorschriften beachtet werden (Nr. 2.1 VV zu § 9 LHO).

10. Reichen die von der Bürgerschaft bereits eingeräumten Soll-Bewirtschaftungsinstrumente (Inanspruchnahme von Deckungsfähigkeiten, Mehrerlösen und Zentralen Ansätzen) nicht aus, darf die Verwaltung grundsätzlich erst dann neue Verpflichtungen eingehen oder Kosten verursachen bzw. investive Auszahlungen leisten, wenn die Bürgerschaft dem Nachbewilligungsantrag des Senats zugestimmt hat. Der sog. Grundsatz der Vorherigkeit sichert das Budgetbewilligungsrecht der Bürgerschaft in zeitlicher Hinsicht und gewährleistet die Funktion des Haushaltsplans als Grundlage für die Haushalts- und Wirtschaftsführung der Freien und Hansestadt Hamburg (FHH).
11. Wird eine Kostenermächtigung, mit anderen Worten: der vorhandene Soll-Ansatz, dennoch überschritten und auch bis zum Abschluss der Bücher nicht nachträglich ausgeglichen, entsteht ein unzulässiger Fehlbetrag nach § 47 Absatz 3 LHO, der mit Einwilligung der Behörde für Finanzen und Bezirke (Finanzbehörde) auf das nachfolgende Haushaltsjahr vorzutragen ist. Dies gilt entsprechend für investive Auszahlungsermächtigungen sowie für den Fall, dass Mindererlöse oder investive Mindereinzahlungen nicht ausgeglichen werden können.
12. Wie bereits in den beiden Vorjahren ist es zu unzulässigen Überschreitungen von Kostenermächtigungen gekommen. Diese sind zutreffend in der Haushaltsrechnung 2024 ausgewiesen. Das Gesamtvolumen beträgt 5 Mio. Euro. In allen sechs Fällen wurden gemäß § 47 Absatz 3 Satz 1 LHO entsprechende Fehlbeträge ins Folgejahr vorgetragen.

Grundsatz der
Vorherigkeit

Kosten-
ermächtigungen
überschritten

Überschrittene Kostenermächtigungen

Überschrittene Kostenermächtigungen Einzelplan (EP) Produktgruppe (PG)	Überschreitungen (Ist > Soll) in Euro
EP 3.2 (Wissenschaft, Forschung, Gleichstellung und Bezirke)	
PG 246.01 „Steuerung und Service“ Kosten aus Abschreibungen	-178.370
PG 246.03 „Bau- und Investitionsplanung“ Kosten aus Abschreibungen	-1.429.416
PG 247.12 „Hochschulen I“ Kosten aus Abschreibungen	-502.017
PG 247.13 „Hochschulen II“ Kosten aus Abschreibungen	-99.833
PG 247.16 „Hochschulmedizin“ Kosten aus Abschreibungen	-1.747.255
EP 3.3 (Kultur und Medien)	
PG 251.01 „Theater, Museen und Bibliotheken“ Kosten aus Transferleistungen	-1.364.531
Summe	-5.321.4222

Quelle: Eigene Darstellung auf Basis von SAP/BI-Daten

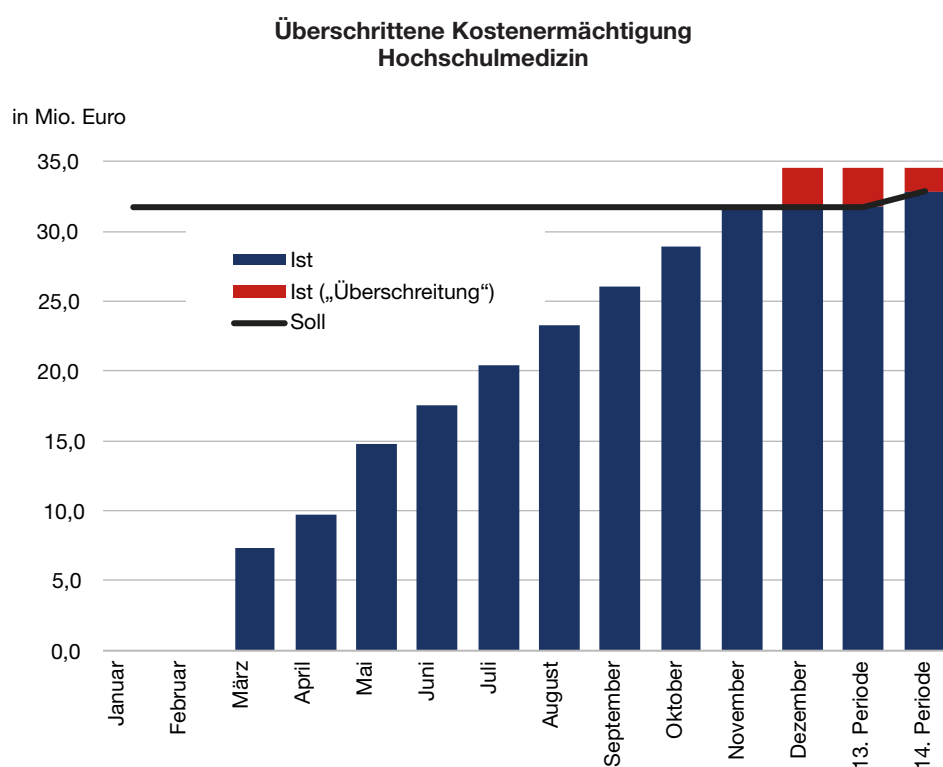
13. Die beiden höchsten Überschreitungen wurden in der Haushaltsrechnung 2024 gleichlautend damit erläutert, dass die überplanmäßigen Kosten aus abweichenden Aktivierungen der Anlagen gegenüber den geplanten Aktivierungszeitpunkten resultierten.

Damit decken die Erläuterungen nur einen Teil der Ursachen ab. Aus welchen Gründen die Mehrkosten unterjährig nicht durch Inanspruchnahme von Deckungsfähigkeiten, Sollüberträgen aus Zentralen Ansätzen oder im Wege einer Nachbewilligung durch die Bürgerschaft gedeckt wurden, bleibt offen.

Die nachfolgenden Abschnitte gehen der Frage nach, ob die beiden höchsten Überschreitungen mithilfe eines funktionierenden Budgetcontrollings (siehe Tz. 42) hätten verhindert werden können.

PG 247.16 „Hochschulmedizin“

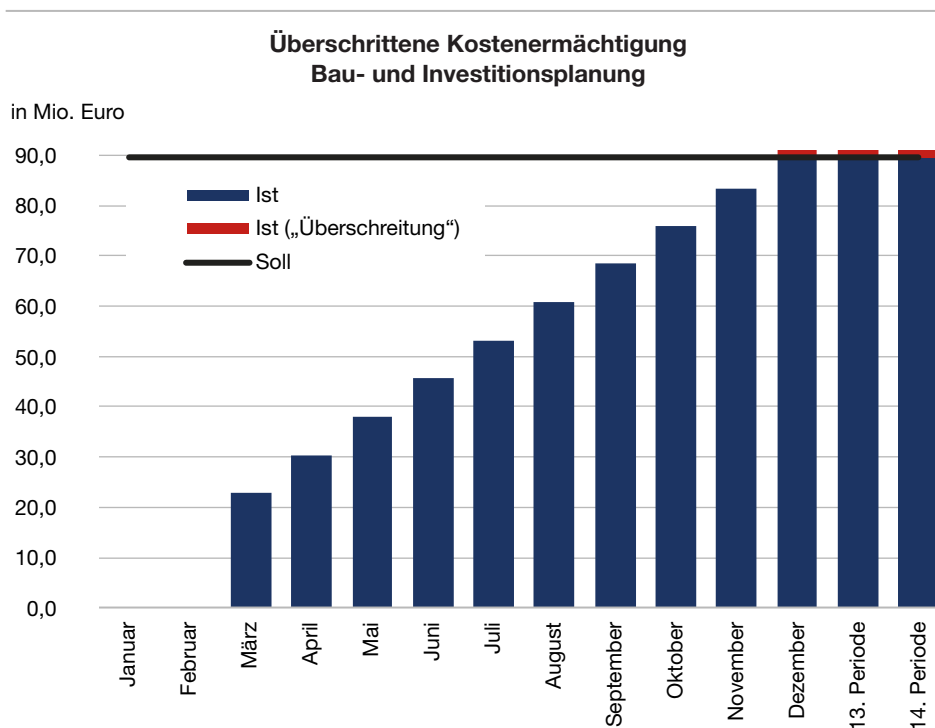
Eine Betrachtung der unterjährigen Entwicklung zeigt, dass seit Mai 2024 monatlich Kosten von konstant 2,8 Mio. Euro verursacht worden sind. Damit war nach Bewertung des Rechnungshofs im Jahresverlauf frühzeitig absehbar, dass die vorhandenen Ermächtigungen ohne Verstärkung nicht ausreichen werden. Eine geringfügige Verstärkung erfolgte erst nach Vorliegen der Überschreitung in der 14. Periode. Im Ergebnis musste eine Ermächtigungsüberschreitung von 1,7 Mio. Euro in der Haushaltsrechnung ausgewiesen werden.



Quelle: Eigene Darstellung auf Basis von SAP/BI-Daten

PG 246.03 „Bau- und Investitionsplanung“

In diesem Fall zeigt sich ein vergleichbares Bild. Ab März 2024 wurden konstant monatliche Abschreibungen von 7,6 Mio. Euro verursacht. Damit war auch hier frühzeitig klar, dass der vorhandene Ansatz nicht ausreichen wird. Gleichwohl wurde die Kostenermächtigung nicht verstärkt. Als Folge wird in der Haushaltsrechnung 2024 eine Überschreitung von 1,4 Mio. Euro ausgewiesen.



Quelle: Eigene Darstellung auf Basis von SAP/BI-Daten

14. In der Haushaltsrechnung 2024 wird zudem eine Überschreitung einer VE ausgewiesen.¹

Verpflichtungs-
ermächtigung
überschritten

Überschrittene Verpflichtungsermächtigung	
Einzelplan (EP) Aufgabenbereich (AB)	Überschreitung (Ist > Soll) in Euro
EP 8.1 (Inneres und Sport)	
AB 277 „Feuerwehr“ VE für das Investitionsprogramm „Fahrzeugprogramm Berufsfeuerwehr“	-126.971

Quelle: Eigene Darstellung auf Basis von SAP/BI-Daten

15. Die VE-Überschreitung im Investitionsprogramm *Fahrzeugprogramm Berufsfeuerwehr* wird in der Haushaltsrechnung nicht erläutert.

Im Prüfungsverfahren gab die Behörde an, dass sie versäumt habe, eine Deckungsfähigkeit aus dem *Fahrzeugprogramm RTW/NEF* oder den *Sonstigen Investitionen*

¹ Bei drei weiteren Fällen mit ausgewiesenen Überschreitungen handelt es sich nach Angaben der Behörde und des Bezirksamts um keine echten Überschreitungen infolge eingegangener Verpflichtungen, sondern um Buchungsfehler im Ist oder Plan, die nicht rechtzeitig korrigiert wurden, oder um einen technisch bedingten Ausweis [EP 4 (Arbeit, Gesundheit, Soziales, Familie und Integration), PG 254.06 „Kindertagesbetreuung“, VE für Kosten für Transferleistungen 323.932 Euro; EP 4, AB 259 VE für Investitionsprogramm Krankenhausinvestition Einzelförderung II, 14,6 Mio. Euro) und EP 1.6 (Bezirksamt Wandsbek, AB 223 VE für Einzelinvestition SKE Lehrschiwimmorientiertes Becken, 269 Euro)].

zu buchen. Dort hätten ausreichend VE zur Verfügung gestanden. Ursächlich für den Mehrbedarf seien Preissteigerungen gewesen.

16. Der Rechnungshof hat

- die sechs Überschreitungen von Kostenermächtigungen als Verstöße gegen den in § 37 Absatz 2 Satz 1 LHO verankerten Bewirtschaftungsgrundsatz,
- das Eingehen von Verpflichtungen, ohne an entsprechender Stelle über die erforderlichen Ermächtigungen der Bürgerschaft zu verfügen, als Verstoß gegen § 40 Absatz 1 Sätze 1 und 2 LHO und
- die unzureichenden Erläuterungen der Überschreitungen in der Haushaltsrechnung

beanstandet.

Er hat zudem – als Verstoß gegen Nr. 1.1 VW zu § 37 LHO in Verbindung mit Nr. 2.1 und Nr. 3.3 VW zu § 9 LHO – beanstandet, dass die Beauftragten für den Haushalt und Produktgruppenverantwortlichen die Überschreitungen nicht verhindert haben.

Stellungnahme der Verwaltung

17. Die Behörden und Ämter haben die Sachverhalte anerkannt und teilen die haushaltsrechtliche Bewertung.

Verdeckte Ermächtigungsüberschreitungen

Behörden und Ämter der Freien und Hansestadt Hamburg

Vorbemerkung

18. Der Rechnungshof geht regelmäßig auch der Frage nach, ob es im betreffenden Haushaltsjahr verdeckte Ermächtigungsüberschreitungen gegeben hat. Diese können Folge unzulässiger Umschichtungen im Soll oder fehlender bzw. unzutreffender Ist-Buchungen sein. Eine verdeckte Ermächtigungsüberschreitung liegt zum Beispiel vor, wenn ein in der Haushaltsrechnung ausgewiesener Soll-Wert zu hoch ist oder ein Ist-Wert zu niedrig ist und dies eine Ermächtigungsüberschreitung verdeckt, die andernfalls sichtbar geworden wäre. Verdeckte Überschreitungen sind demzufolge weder unterjährig in den Quartalsberichten nach § 10 Absatz 3 LHO noch zum Abschluss eines Haushaltsjahres in der Haushaltsrechnung für die Bürgerschaft sichtbar. Sie liegen vor, wenn der Ermächtigungsrahmen ausweislich der Haushaltsrechnung zwar numerisch eingehalten wurde, dies aber nur unter Verstoß gegen haushaltsrechtliche Regelungen gelungen ist.

Unzulässige Umschichtungen im Wege von Deckungsfähigkeiten

Feststellungen

19. Von der Bürgerschaft zwischen verschiedenen Ermächtigungen zugelassene Deckungsfähigkeiten stellen Ausnahmen vom Grundsatz der sachlichen Bindung einer bürgerschaftlichen Ermächtigung dar. Ermächtigungen sind deckungsfähig, wenn dies im Haushaltsbeschluss übergreifend oder durch haushaltsrechtliche Regelungen im jeweiligen Einzelplan erklärt wird.

Ermächtigungen dürfen, solange sie verfügbar sind, zugunsten anderer Ermächtigungen verwendet werden (§ 48 Absatz 1 Satz 1 LHO). Eine deckungsfähige Ermächtigung wird in diesem Sinne nur dann „verwendet“, wenn mit ihr Mehrkosten bzw. -auszahlungen gedeckt werden. Mit anderen Worten: es sollen drohende Ermächtigungsüberschreitungen vermieden werden. „Verfügbar“ ist eine Ermächtigung nur dann, wenn diese Deckungsmittel bei der abgebenden Ermächtigung voraussichtlich bis zum Jahresende nicht benötigt werden. Betrachtungs- und Steuerungsebene ist stets die Ermächtigung in Gänze (das „Soll“).

20. Eine stichprobenartige Überprüfung der rund 1.500 in Anspruch genommenen Deckungsfähigkeiten offenbarte sechs budgetrechtsrelevante Mängel. Deckungsfähigkeiten wurden gebucht, ohne dass es hierfür dem Grunde oder der Höhe nach eine Rechtsgrundlage gab. Eine Kettenbuchung wurde festgestellt.

In fünf Fällen wären ohne die unzulässigen Deckungsfähigkeitsbuchungen (DEF-Buchungen) Ermächtigungsüberschreitungen bei den verstärkten Kontenbereichen sichtbar geworden.

*Sachliche
Bindung nicht
beachtet*

Verdeckte Ermächtigungsüberschreitungen

Verstärkte Ermächtigung	Höhe der verdeckten Überschreitung in Tsd. Euro
Fall 1: EP 3.2 (Wissenschaft, Forschung, Gleichstellung und Bezirke), PG 298.02 „Digitalisierung der Bezirksämter“, <i>Sonstige Kosten</i>	389
Fall 2: EP 3.3 (Kultur und Medien), PG 251.03 „Denkmalschutzamt“, <i>Sonstige Kosten</i>	6
Fall 3: EP 3.3 (Kultur und Medien), PG 251.07 „Amt Medien“, <i>Kosten aus Transferleistungen</i>	37
Fall 4: EP 3.3 (Kultur und Medien), PG 251.07 „Amt Medien“, <i>Sonstige Kosten</i>	56
Fall 5 (Kettenbuchung): EP 1.2 (Bezirksamt Hamburg-Mitte), PG 205.01 „Steuerung und Service (D1)“, <i>Sonstige Kosten</i>	57
Summe der Ermächtigungsüberschreitungen als Folge von Verstößen gegen den Grundsatz der sachlichen Bindung	545

Quelle: Eigene Darstellung auf Basis von SAP/BI-Daten

21. Der Rechnungshof hat die gebuchten Sollveränderungen als Verstöße gegen den Grundsatz der sachlichen Bindung sowie § 48 Absatz 1 LHO beanstandet.

Er hat die betreffenden Behörden und Ämter aufgefordert, die haushaltsrechtlichen Bestimmungen zu den Deckungsfähigkeiten künftig durchgängig zu beachten.

Stellungnahme der Verwaltung

22. Die Behörden und Ämter haben die Sachverhalte anerkannt und teilen die haushaltsrechtliche Bewertung.

Fehlende Kosten in den Ergebnisrechnungen der Produktgruppen

Feststellungen

23. Neben den vorgenannten Mängeln in der Soll-Bewirtschaftung können verdeckte Ermächtigungsüberschreitungen auch die Folge von Mängeln in der Ist-Bewirtschaftung sein.
24. Im Haushaltsjahr 2024 betrifft dies die im eingeschränkten Bestätigungsvermerk kritisierten Mängel im Zusammenhang mit den Bilanzposten „Geleistete Anzahlungen auf immaterielle Vermögensgegenstände“ und „Geleistete Anzahlungen auf Sachanlagen und Anlagen im Bau“.² Das vom Sondervermögen Stadt und Hafen übertragene Infrastrukturvermögen wurde zudem nicht vollständig in der Bilanz der FHH erfasst.³ Aufgrund dieser Buchungsfehler sind auch im Haushaltsjahr 2024 planmäßige Abschreibungen unterblieben. Mit anderen Worten: Es fehlen Ist-Kosten in den Ergebnisrechnungen der betreffenden Produktgruppen.

*Ermächtigungen
durch Buch-
haltungsmängel
verdeckt über-
schritten*

² Tz. 7 ff. „Eingeschränkter Bestätigungsvermerk“.

³ Tz. 103 ff. „Sonstige Feststellungen zum Jahres- und Konzernabschluss“.

Da in den betreffenden Produktgruppen keine oder nur sehr geringe Ermächtigungen zur Verfügung standen, hätten diese nicht ausgereicht, um die entsprechenden Kosten zu decken. In der Folge hätten ohne anderweitige Deckung Ermächtigungsüberschreitungen ausgewiesen werden müssen.

25. Darüber hinaus wurde in der Prüfung „Finanzierung der öffentlich-rechtlichen Unterbringung“ festgestellt, dass Zahlungen für Notstandorte in Höhe von ca. 37,5 Mio. Euro – entgegen dem Grundsatz der sachlichen Bindung – aus dem falschen Einzelplan geleistet worden sind.⁴ Da bei der PG 274.03 „Ausländerangelegenheiten“ des EP 8.1 (Inneres und Sport) bereits alle Ermächtigungen für *Kosten aus lfd. Verwaltungstätigkeit* verbraucht waren, hätte die zutreffende Buchung – ohne anderweitige Deckung – zu einer Ermächtigungsüberschreitung von 37,5 Mio. Euro geführt.

Stellungnahme der Verwaltung

26. Die Behörden und Ämter haben die Sachverhalte anerkannt und teilen die haushaltsrechtliche Bewertung.

Fehlende Ist-Buchungen bei Verpflichtungsermächtigungen

Feststellungen

27. Im Haushaltsvollzug sind Maßnahmen, die zu Kosten in künftigen Haushaltsjahren führen können, grundsätzlich nur zulässig, wenn der Haushaltsplan eine entsprechende Verpflichtungsermächtigung (VE) enthält. Dies gilt auch für Maßnahmen, die zu Auszahlungen für Investitionen in künftigen Haushaltsjahren verpflichten können (§ 40 Absatz 1 Sätze 1 und 2 LHO). Nach § 40 Absatz 2 LHO kann auf eine VE verzichtet werden, wenn es sich um ein laufendes Geschäft der Verwaltung handelt.

Um diese budgetrechtliche Anforderung sicherzustellen, gehört zur Ausführung des Haushaltsplans nicht nur das ordnungsmäßige Buchen von Kosten und Auszahlungen für Investitionen und Darlehen, sondern auch das Dokumentieren eingegangener Verpflichtungen zulasten der Folgejahre im „Ist“ (Nr. 3 VV zu § 40 LHO). Geht die Verwaltung in den Fällen, in denen eine VE erforderlich ist, Verpflichtungen zulasten künftiger Haushaltsjahre ein, ohne dies im Ist zu buchen, liegt ein Bewirtschaftungsmangel vor. Ohne ausreichende VE der Bürgerschaft an entsprechender Stelle liegt zudem eine verdeckte Ermächtigungsüberschreitung vor.

28. Der Rechnungshof hat 46 Fälle festgestellt, in denen Behörden und Ämter Zuwendungsbescheide erlassen haben oder vertragliche Verpflichtungen eingegangen sind, die in künftigen Jahren zu Auszahlungen führen können, ohne das Eingehen der Verpflichtungen im Ist zu buchen. Das Gesamtvolumen beträgt 714 Mio. Euro. Dadurch ist die Haushaltsrechnung 2024 insoweit unzutreffend.

*Verpflichtungen
in Höhe von
714 Mio. Euro
nicht gebucht*

Geprüft wurden Verpflichtungen zulasten mindestens zweier Folgejahre mit einem Volumen von mehr als 1 Mio. Euro im Einzelfall.

⁴ Tz. 585 ff. „Finanzierung der öffentlich-rechtlichen Unterbringung“.

29. Fünf Fälle betrafen IT-Verträge mit einem Gesamtvolumen von 48 Mio. Euro. Sofern diese mehrjährigen Verpflichtungen Entwicklungsleistungen beinhalten, handelt es sich der Sache nach nicht um laufende Geschäfte (Tz. 27), für die auf eine VE verzichtet werden kann. Die übrigen Fälle könnten dem Grunde nach (regelmäßig wiederkehrende Verwaltungsaufgaben) zwar als laufende Geschäfte verstanden werden, für die keine Verpflichtungsermächtigungen erforderlich wären. Gleichwohl kommt auch in diesen Fällen eine Ausnahme unter budgetrechtlichen Gesichtspunkten nicht in Betracht, weil es sich um unbefristete IT-Verträge in Millionenhöhe handelt. Die betreffende Ausnahmeregelung in den VV, die keine konkrete Wertgrenze beinhaltet, ist systematisch im Kontext mit den übrigen Ausnahmeregelungen zu den laufenden Geschäften, zum Beispiel Mietverträgen, zu betrachten. Aus budgetrechtlicher Sicht haben die Ausnahmen in den VV zu § 40 LHO Grenzen. Das gilt sowohl in zeitlicher als auch betragsmäßiger Hinsicht. Jedenfalls für Verpflichtungen zulasten der Folgejahre in Millionenhöhe hält der Rechnungshof das Einwerben einer VE für budgetrechtlich erforderlich. In Anbetracht der heutigen Bedeutung von IT-Verträgen wäre eine Klarstellung in den VV zu § 40 LHO sachgerecht.
30. Bei folgenden VE hätten die vorhandenen Soll-Ansätze – soweit vorhanden – nicht zur Deckung der eingegangenen Verpflichtungen ausgereicht. Bei ordnungsmäßiger Buchung der VE im Ist wären demzufolge ohne anderweitige Deckung VE-Überschreitungen von mehr als 572 Mio. Euro auszuweisen gewesen, wobei Verpflichtungen für die *Einzelinvestition Kapazitätserweiterung S-Bahn-Korridore* bereits 419 Mio. Euro ausmachen:

VE bei mehrjährigen vertraglichen Verpflichtungen
in Mio. Euro

EP 1.1 (Senat und Personalamt)	
PG 203.04, VE für Kosten aus lfd. Verwaltungstätigkeit	32,7
EP 3.1 (Schule und Berufsbildung)	
PG 238.01, VE für Kosten aus lfd. Verwaltungstätigkeit	13,1
EP 4 (Arbeit, Gesundheit, Soziales, Familie und Integration)	
PG 255.03, VE für Kosten aus lfd. Verwaltungstätigkeit	0,5
PG 253.03, VE für Kosten aus Transferleistungen	2,3
EP 7.0 (Wirtschaft und Innovation)	
AB 270, VE für Darlehen RegioInnoGrowth	12,7
EP 7.1 (Verkehr und Mobilitätswende)	
AB 301, VE für Einzelinv. Brücke Mengestraße BfdRuF	1,2
AB 301, VE für Einzelinv. Gl Brücke Hellbrookstraße	6,6
AB 301, VE für Einzelinv. Kap.erweiterung S-Bahn-Korridore	419,3
AB 302, VE für Einzelinv. Investition in Schienenfahrzeuge	12,2

Quelle: Eigene Darstellung auf Grundlage des Vertragskatasters

VE bei mehrjährigen Zuwendungsverpflichtungen
in Mio. Euro

EP 4 (Arbeit, Gesundheit, Soziales, Familie und Integration)	
PG 254.09, VE für Kosten aus Transferleistungen	7,0
PG 255.02, VE für Kosten aus Transferleistungen	30,7
PG 255.03, VE für Kosten aus Transferleistungen	5,7
PG 259.03, VE für Kosten aus Transferleistungen	28,4
EP 7.1 (Verkehr und Mobilitätswende)	
PG 301.02, VE für Kosten aus Transferleistungen	0,1

Quelle: Eigene Darstellung auf Grundlage des Transparenzportals

31. Der Rechnungshof hat beanstandet, dass die betreffenden Behörden und Ämter

- entgegen § 40 Absatz 1 LHO in Millionenhöhe Zuwendungsbescheide erlassen haben oder vertragliche Verpflichtungen eingegangen sind, die in künftigen Jahren zu Auszahlungen führen können, ohne über eine erforderliche Ermächtigung der Bürgerschaft zu verfügen und
- es unterlassen haben, die Inanspruchnahme der VE durch das Anlegen einer entsprechenden Mittelbindung im zentralen Buchhaltungssystem zu dokumentieren, wodurch die Haushaltsrechnung 2024 unvollständig ist und damit gegen Nr. 3 VV zu § 40 LHO verstößt.

Er hat die betreffenden Behörden und Ämter aufgefordert, § 40 LHO sowie die dazu erlassenen Verwaltungsvorschriften zu beachten.

Er hat der Behörde für Finanzen und Bezirke (Finanzbehörde) empfohlen, die Regelungen in den VV zu § 40 LHO zu vereinfachen und durch Vereinheitlichung für mehr Klarheit zu sorgen.

Stellungnahme der Verwaltung

32. Die Finanzbehörde gab hinsichtlich der IT-Verträge (siehe Tz. 29) zu bedenken, dass aufgrund der stetig fortschreitenden Digitalisierung der Verwaltung mittlerweile auch der Abschluss von IT-Verträgen zur Aufrechterhaltung des notwendigen Dienstbetriebs erforderlich sei und – somit zunächst einmal unabhängig von den konkreten Kosten – als laufendes Geschäft der Verwaltung angesehen werden könnte. Denn die VV zu § 40 LHO differenzierten hier nicht – wie der Rechnungshof zurecht festgestellt habe – nach der jeweiligen Kostenhöhe. Entscheidend sei vielmehr, ob die Geschäfte ihrer Natur nach immer wiederkehren oder die jeweilige Aufgabenstellung der Verwaltung diese gewöhnlich mit sich bringt. Einen Vergleich mit den mietvertraglichen Regelungen halte sie nicht für zielführend, da diese Regelungen speziell für den Abschluss von Mietverträgen entwickelt worden seien.

Zudem hat die Finanzbehörde – sofern einzelne Zuwendungsbescheide sog. Haushaltsvorbehalte beinhalten – auf die unterschiedlichen Bewertungen zur Frage der Notwendigkeit einer VE hingewiesen (vgl. hierzu die Stellungnahme des Senats zum Jahresbericht 2025, [Bürgerschaftsdrucksache 23/312](#) vom 6. Mai 2025, Anlage, S. 8). Ungeachtet dessen hat sie zugesagt, den Behörden und Ämtern künftig in den beanstandeten Fallkonstellationen zu empfehlen, eine VE zu veranschlagen.

Die Finanzbehörde hat im Übrigen zugesagt, die Prüfungserkenntnisse des Rechnungshofs bei der Überarbeitung der VV zu § 40 LHO zu berücksichtigen und sich hierzu mit dem Rechnungshof auszutauschen. Maßgebliches Ziel werde hierbei sein, den administrativen Aufwand abzubauen.

Mindererlöse und Mindereinzahlungen

Feststellungen

33. Mindererlöse bzw. -einzahlungen liegen vor, wenn die tatsächlichen Erlöse einer Produktgruppe bzw. Einzahlungen zu einer investiven Auszahlungsermächtigung geringer ausfallen als geplant. Die LHO gibt vor, dass in der Bewirtschaftung Mindererlöse durch Minderkosten derselben Produktgruppe (PG) und Mindereinzahlungen durch Minderauszahlungen für den jeweiligen Investitions- oder Darlehenszweck aufzufangen sind. Das geschieht, indem die Soll-Ansätze der Erlöse und Kosten verringert werden. Sind keine ausreichenden Ermächtigungen verfügbar, entsteht ein unzulässiger Fehlbetrag, der mit Einwilligung der Finanzbehörde ins Folgejahr vorzutragen ist (§ 47 Absatz 3 LHO). Ausnahmen sehen die haushaltsrechtlichen Regelungen nicht vor.

Auch im Haushaltsjahr 2024 konnten nicht alle Mindererlöse durch Minderkosten bzw. Mindereinzahlungen durch Minderauszahlungen aufgefangen werden. In der Folge hätten gemäß § 47 Absatz 3 LHO Fehlbeträge vorgetragen werden müssen. Dies ist in keinem Fall geschehen, sodass erneut verdeckte Ermächtigungsüberschreitungen in Höhe der Mindererlöse bzw. Mindereinzahlungen vorliegen. Es handelt sich dem Grunde nach um dieselben Fälle mit denselben Begründungen wie im Vorjahr ([§ 47 Absatz 3 LHO](#), [Jahresbericht 2025](#), Tz. 54 ff.).

Wiederholt keine Fehlbeträge vorgetragen trotz Mindererlösen und -einzahlungen

Mindererlöse und Mindereinzahlungen in Euro

Erlöse / Einzahlungen	Mindererlös/-einzahlung (Ist < Soll)
EP 9.1 (Finanzbehörde), PG 280.01 „LB Immobilienmanagement“	66.982.974
EP 9.2, AB 283 Einzelinvestition „Entnahme SoV Altersversorgung FHH“	84.140.000
EP 4 (Arbeit, Gesundheit, Soziales, Familie und Integration), AB 259 Darlehen „Tilgung IFB Hamburg“ Darlehen „Norddt. Gesellschaft f. Diakonie“	701.644 5.113

Quelle: Eigene Darstellung anhand der Informationen der Haushaltsrechnung 2024

34. Die Finanzbehörde hatte im Vorjahr entgegnet, dass sie keinen Haushaltsverstoß erkenne, da nur in den Fällen, in denen ein Auffangen beispielsweise der Mindererlöse durch Minderkosten möglich sei, die Auffangverpflichtung nach § 37 LHO überhaupt greife.⁵ Gespräche mit der Finanzbehörde haben bislang nicht zu einer

⁵ [§ 37 LHO](#), [Jahresbericht 2025](#), Tz. 56, sowie [Bürgerschaftsdrucksache 23/312](#) vom 6. Mai 2025 „Stellungnahme des Senats zum Jahresbericht 2025 des Rechnungshofs über die Prüfung der Haushalts- und Wirtschaftsführung der Freien und Hansestadt Hamburg einschließlich der Haushalts- und Konzernrechnung 2023“, S. 7 f.

einheitlichen rechtlichen Beurteilung geführt. Der Rechnungshof bleibt bei seiner Bewertung.

35. Der Rechnungshof hat erneut die unterbliebenen Vorträge von Fehlbeträgen als Verstoß gegen § 47 Absatz 3 LHO in Verbindung mit § 37 Absatz 1 Satz 2 LHO und § 37 Absatz 2 Satz 2 LHO beanstandet und die Behörden aufgefordert, die entsprechenden Bewirtschaftungsvorschriften einzuhalten.

Stellungnahme der Verwaltung

36. Die Finanzbehörde ist bei ihrer Bewertung geblieben und hat hierzu auf die Stellungnahme zum Jahresbericht 2025 ([Bürgerschaftsdrucksache 23/312 vom 6. Mai 2025](#), Anlage, S. 7 f.) verwiesen.

Vorgriff

Feststellungen

37. In der Haushaltsrechnung 2024 wird für die Einzelinvestition *Neubau U5-Ost: Bramfeld – City-Nord* im EP 7.1 (Verkehr und Mobilitätswende) eine Ermächtigungsüberschreitung von 6 Mio. Euro ausgewiesen, bei der ein Vorgriff nach § 39 Absatz 6 Satz 1 LHO gebucht wurde. Der Vorgriff wurde auf die nächstjährige Bewilligung für den gleichen Investitionszweck angerechnet.

Die Behörde hat den beabsichtigten Vorgriff in Höhe von 20 Mio. Euro in ihrem Antrag vom 8. August 2024 – also mitten im laufenden Haushaltsjahr – gegenüber der Finanzbehörde nachvollziehbar begründet. Die Finanzbehörde hat dem Antrag am 9. August 2024 mit der Einschränkung stattgegeben, dass der Vorgriff im Rahmen des Jahresabschlusses in der tatsächlich erforderlichen Höhe gebucht werde. Der Vorgang sei für das Ermächtigungsübertragsverfahren [im Juni des folgenden Jahres] vorgemerkt. Dann sollte der konkrete Bedarf abschließend besprochen werden.

Im Rahmen der Jahresabschlussarbeiten hat die Behörde den Soll-Ansatz der betreffenden Auszahlungsermächtigung zunächst um 9 Mio. Euro abgesenkt, um hiermit – wie nach § 37 Absatz 2 Satz 2 LHO erforderlich – vorhandene Mindereinzahlungen aufgrund nicht mehr rechtzeitig bereitgestellter Mittel des Bundes nach dem Gemeindeverkehrsfinanzierungsgesetz auszugleichen. Erst durch diese Buchung war der Soll-Ansatz um 6 Mio. Euro geringer als die tatsächlich geleisteten Ist-Auszahlungen. Im Juni 2025 wurde diese Ermächtigungsüberschreitung dann im Wege eines Vorgriffs auf das Folgejahr ausgeglichen.

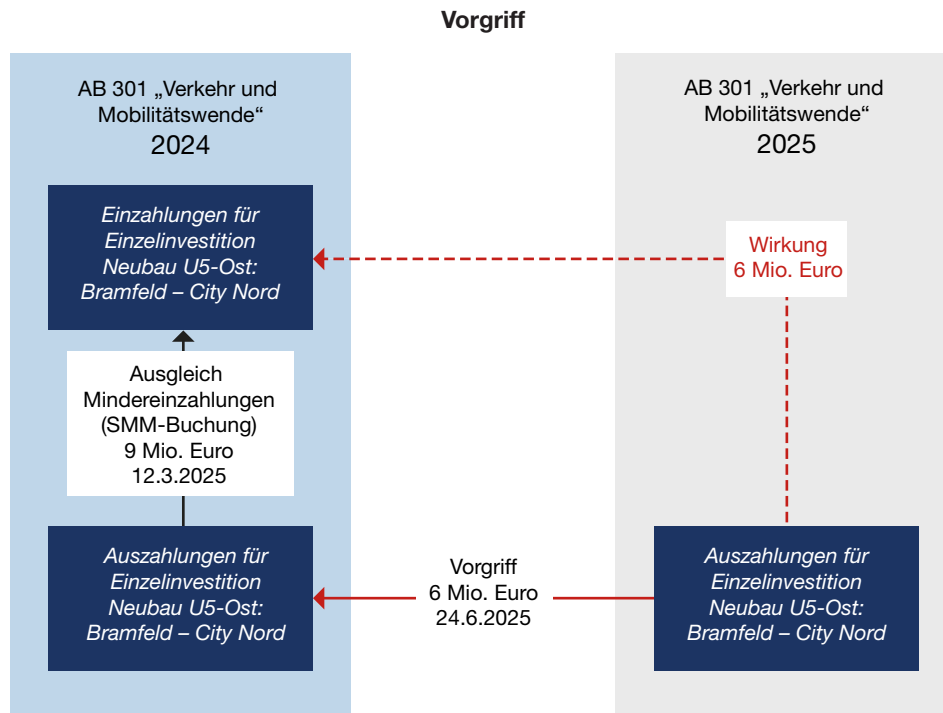
38. Ein Vorgriff ist dann zulässig, wenn Kosten oder Auszahlungen vorzeitig verursacht werden und zur Erfüllung bestehender Verpflichtungen erforderlich sind. „Vorzeitig“ verdeutlicht, dass Fälle umfasst sind, in denen eine Ermächtigungsüberschreitung dadurch entsteht, dass eine Maßnahme schneller umgesetzt werden kann als für die Veranschlagung im Haushaltsplan angenommen. Betrachtungsebene ist auch hier die Ermächtigung in Gänze. Dementgegen liegen bei

- nicht geplanten zusätzlichen Auszahlungen, weil zum Beispiel eine Maßnahme teurer als ursprünglich geplant wurde, bzw.
- Mindererlösen oder Mindereinzahlungen

die Voraussetzungen für einen Vorgriff nach § 39 Absatz 6 Satz 1 LHO nicht vor.

39. Die vorhandene Vorgriffsermächtigung in Höhe von 100 Mio. Euro⁶ hat ausgereicht, um den getätigten Vorgriff in Höhe von 6 Mio. Euro zu decken. Allerdings lagen die Voraussetzungen nach § 39 Absatz 6 Satz 1 LHO für die Buchung eines Vorgriffs nicht vor.

Unzulässiger
Haushaltsvorgriff
getätigt



Quelle: Eigene Darstellung auf Basis von SAP/BI-Daten

Die Ermächtigungsüberschreitung ist nicht – wie ursprünglich im Antrag gegenüber der Finanzbehörde angenommen – auf Mehrauszahlungen aufgrund schnelleren Baufortschritts zurückzuführen, sondern entstand, weil ein Ausgleich von Mindereinzahlungen erforderlich wurde. Der Vorgriff diente somit nicht der Erfüllung bestehender Verpflichtungen. Damit handelt es sich um eine unzulässige Ermächtigungsüberschreitung. Richtig wäre es gewesen, die nach Ausgleich der Mindereinzahlungen entstandene Überschreitung als unzulässigen Fehlbetrag nach § 47 Absatz 3 LHO vorzutragen. Dies hätte den Haushaltsverstoß gegenüber der Bürgerschaft in der Haushaltsrechnung offengelegt.

40. Der Rechnungshof hat die Buchung eines Vorgriffs infolge des Ausgleichs von Mindereinzahlungen als Verstoß gegen § 39 Absatz 6 Satz 1 LHO in Verbindung mit § 47 Absatz 3 LHO beanstandet.

Er hat die betreffenden Behörden aufgefordert, die haushaltsrechtlichen Bestimmungen zu beachten.

⁶ Artikel 8 des Haushaltsbeschlusses 2023/2024 vom 15. Dezember 2022 in der Fassung vom 16. Dezember 2024.

Er hat überdies empfohlen, die Höhe der Vorgriffsermächtigung im Rahmen der Haushaltsplanaufstellung 2027/2028 zu überprüfen, da Vorgriffe in der Haushaltspraxis nur sehr selten vorkommen.⁷

Stellungnahme der Verwaltung

41. Die Behörde hat die Sachverhalte anerkannt und teilt die haushaltsrechtliche Bewertung.

Die Finanzbehörde hat zugesagt, im Rahmen der kommenden Haushaltsplanaufstellung die Höhe der Vorgriffe unter Berücksichtigung der Erkenntnisse aus dieser Rechnungshofprüfung zu überprüfen.

⁷ 2016: 0,5 Mio. Euro (investiv), 2017: 12,3 Mio. Euro (konsumtiv), 2018 bis 2020: 0 Euro, 2021: 0,2 Mio. Euro (investiv), 2022: 0 Euro, 2023: 0 Euro (gebuchter Vorgriff von 6,2 Mio. Euro konsumtiv war unzulässig), 2024: 0 Euro (gebuchter Vorgriff von 6,1 Mio. Euro investiv war unzulässig).

Temporäre Ermächtigungsüberschreitungen

Behörden und Ämter der Freien und Hansestadt Hamburg

Feststellungen

42. Der Rechnungshof hat in der Vergangenheit wiederholt seine Erwartung geäußert, dass die Behörden und Ämter zeitnah ein funktionierendes Budgetcontrolling und -berichtswesen implementieren, auf dessen Basis die nach § 9 Absatz 2 LHO verantwortlichen Personen ihrer Verantwortung zur Vermeidung unterjähriger Ermächtigungsüberschreitungen nachkommen.

Die Bürgerschaft hat den Senat 2023 ersucht, Maßnahmen einzuleiten, die sicherstellen, dass unterjährige Überschreitungen von Ermächtigungen – insbesondere solche, die für die Verwaltung frühzeitig vorhersehbar sind – künftig unterbleiben.⁸

43. In Bezug auf das Haushaltsjahr 2024 hat der Rechnungshof erneut zahlreiche unterjährige Überschreitungen von Kostenermächtigungen festgestellt. Gegenüber dem Vorjahr ist die Anzahl gestiegen.

Bei 152 Ermächtigungen (Vorjahr: 121) haben die Produktgruppenverantwortlichen der Behörden und Ämter temporäre Überschreitungen von wenigstens 0,5 Mio. Euro zum Ende mindestens einer Buchungsperiode zugelassen. Quantitativ bedeutsame temporäre Überschreitungen lagen damit bei rund 16 % der bebuchten Kontenbereiche vor (Vorjahr: 11 %). Während im EP 6.2 (Umwelt, Klima, Energie und Agrarwirtschaft) erfreulicherweise wiederholt keine entsprechenden Fälle festgestellt wurden, hat der Rechnungshof insbesondere in den EP 1.1 (Senat und Personalamt), 3.1 (Schule und Berufsbildung), 7.1 (Verkehr und Mobilitätswende) und 8.1 (Inneres und Sport) erneut in Anzahl und Volumen bedeutsame temporäre Überschreitungen vorgefunden. Vor allem hier sind die Produktgruppenverantwortlichen ihrer Ressourcenverantwortung nicht gerecht geworden.

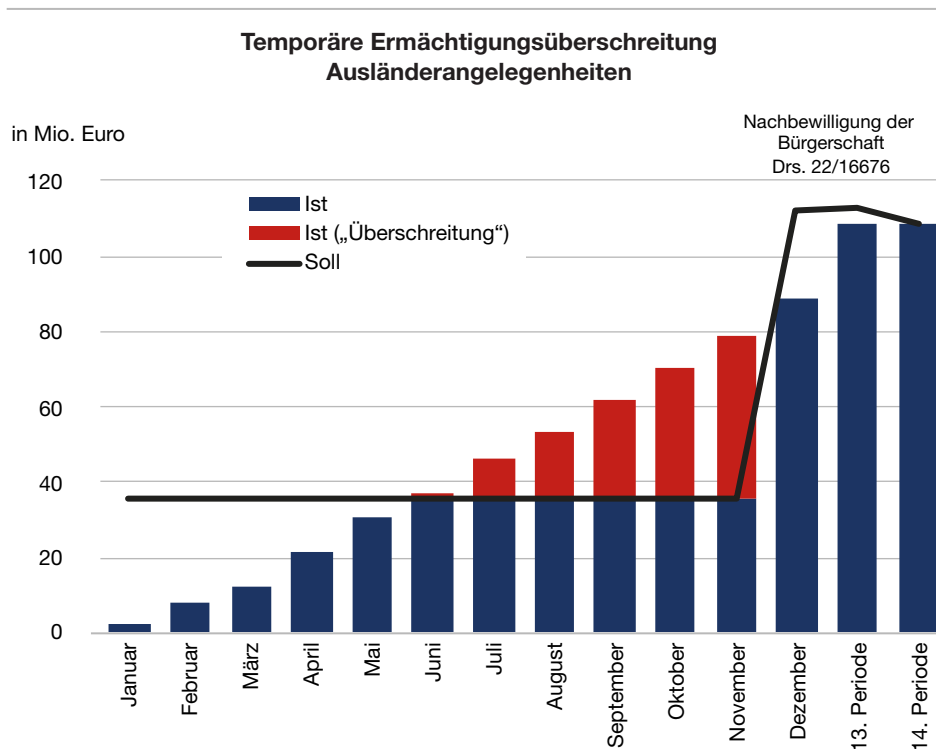
Kostenermächtigungen unterjährig überschritten

44. Budgetrechtlich von besonderer Relevanz sind unterjährige Überschreitungen, deren Deckung – wider den Grundsatz der Vorherigkeit – erst nachträglich im Wege einer Nachbewilligung der Bürgerschaft erfolgen. Auch im Haushaltsjahr 2024 hat es einen Fall gegeben:

Ende Oktober 2024 beantragte der Senat für den EP 8.1 (Inneres und Sport) eine Verstärkung des Kontenbereichs *Kosten aus lfd. Verwaltungstätigkeit* der PG 274.03 „Ausländerangelegenheiten“ um 76,6 Mio. Euro, um Mehrbedarfe im Zusammenhang mit der Unterbringung und Versorgung der Schutzsuchenden in den Erstaufnahmeeinrichtungen zu decken.⁹ Zum Antragszeitpunkt Ende Oktober betrug die Überschreitung bereits 35 Mio. Euro.

⁸ [Bürgerschaftsdrucksache 22/13225 vom 16. Oktober 2023.](#)

⁹ [Bürgerschaftsdrucksache 22/16676 vom 29. Oktober 2024.](#)

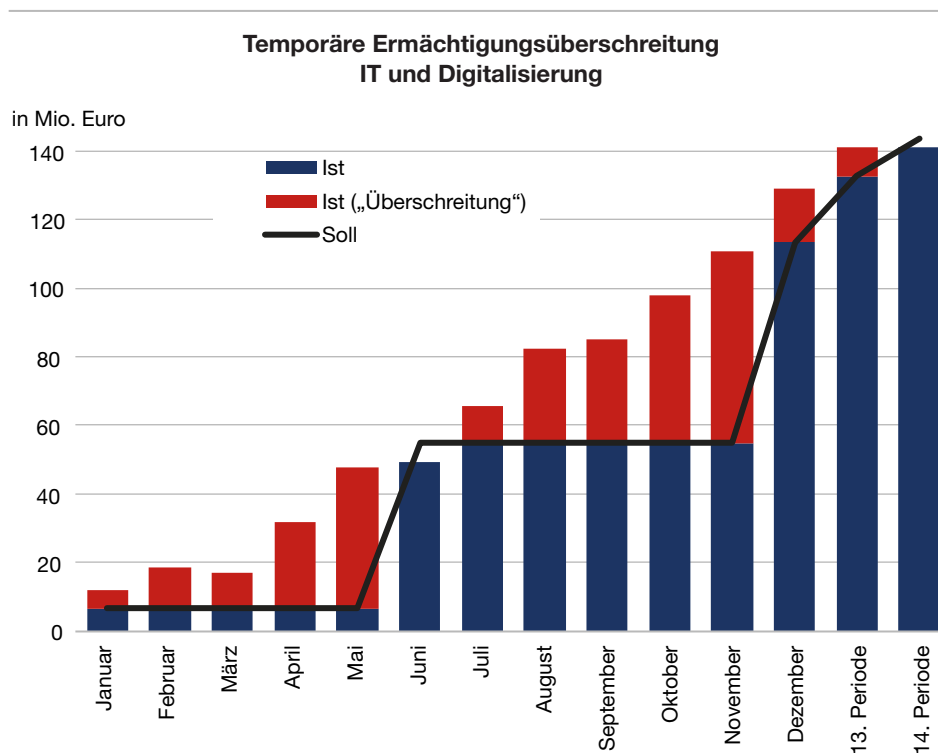


Quelle: Eigene Darstellung auf Basis von SAP/BI-Daten

Bereits im Vorjahr hatte der Rechnungshof an derselben Stelle eine unterjährige Überschreitung vor Nachbewilligung der Bürgerschaft in Höhe von bis zu 11 Mio. Euro als Verstoß gegen den Grundsatz der Vorherigkeit beanstandet ([Jahresbericht 2025, Tz. 76 ff.](#)). Hinzu kommt die in diesem Jahr festgestellte verdeckte Ermächtigungsüberschreitung (siehe Tz. 25).

45. Aus den meisten anderen Fällen resultierten zwar keine Verstöße gegen den Grundsatz der Vorherigkeit, da die Kosten im Ergebnis nicht im Wege einer Nachbewilligung gedeckt werden mussten, sondern durch Umschichtungen im Rahmen der Soll-Bewirtschaftung aufgefangen werden konnten. Gleichwohl haben die Behörden und Ämter auch hier wider den Grundsatz „Keine Buchung ohne Ermächtigung“ Kosten verursacht, ohne zu diesem Zeitpunkt über ausreichende Ermächtigungen im betreffenden Kontenbereich zu verfügen. Dies zeigen die folgenden Beispiele:
46. Beispiel 1: EP 1.1 (Senat und Personalamt), PG 203.04 „IT und Digitalisierung“, *Kosten aus lfd. Verwaltungstätigkeit*

Hier zeigt sich dasselbe negative Bild wie im Vorjahr ([Jahresbericht 2025, Tz. 78](#)).

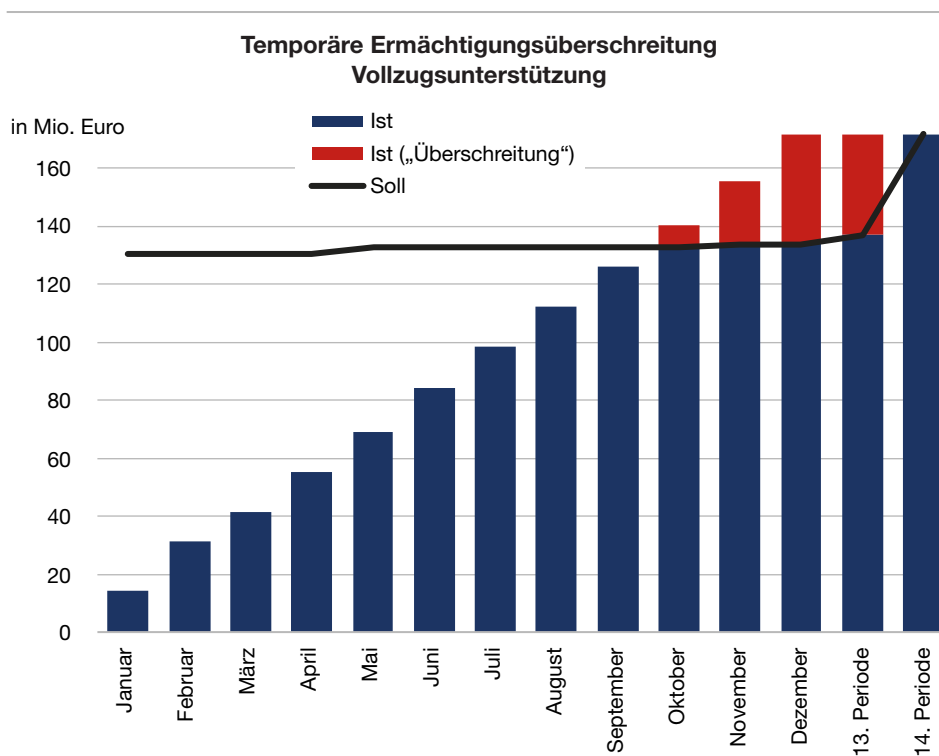


Quelle: Eigene Darstellung auf Basis von SAP/BI-Daten

Der Kontenbereich war unterjährig in der Spitze mit 56 Mio. Euro im Minus (im Vorjahr: 34 Mio. Euro). Lediglich im Juni – pünktlich zum Halbjahresbericht – und in der letzten Buchungsperiode hat die Senatskanzlei für Ausgleich gesorgt.

47. Beispiel 2: EP 8.1 (Inneres und Sport), PG 275.13 „Vollzugsunterstützung“, *Personalkosten*

Auch hier zeigt sich ein ähnliches Bild wie im Vorjahr ([Jahresbericht 2025, Tz. 81](#)).

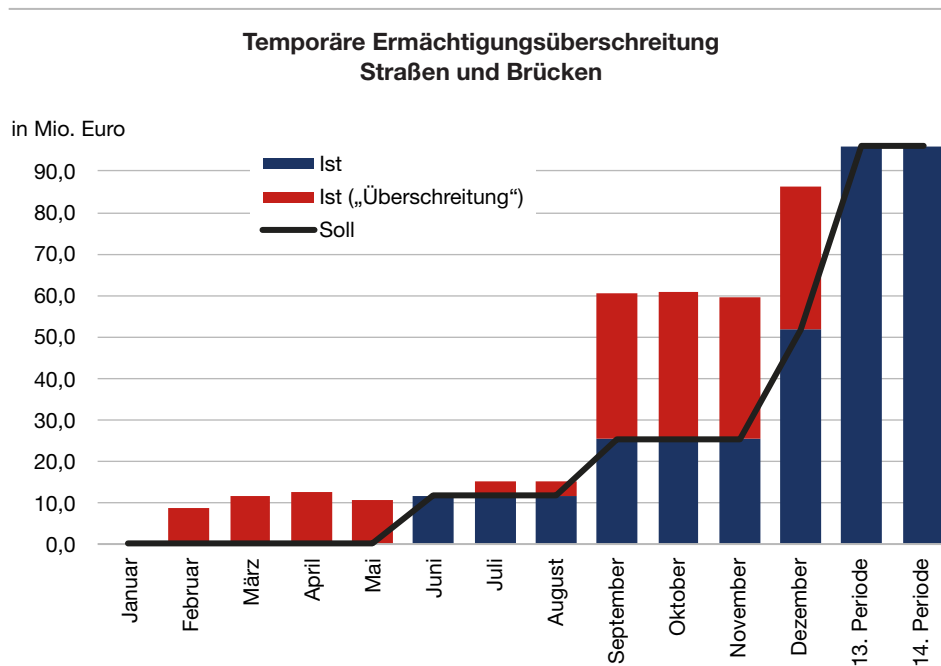


Quelle: Eigene Darstellung auf Basis von SAP/BI-Daten

Aufgrund der absehbar linearen Kostenentwicklung hätte bereits früh im Jahr erkannt werden müssen, dass das vorhandene Soll ab Oktober nicht mehr zur Deckung ausreichen wird. Gleichwohl hat die Behörde erst in der letzten Buchungsperiode für Ausgleich gesorgt. Ende Dezember betrug die Überschreitung 38 Mio. Euro.

48. Beispiel 3: EP 7.1 (Verkehr und Mobilitätswende), PG 301.02 „Straßen und Brücken“, *Sonstige Kosten*

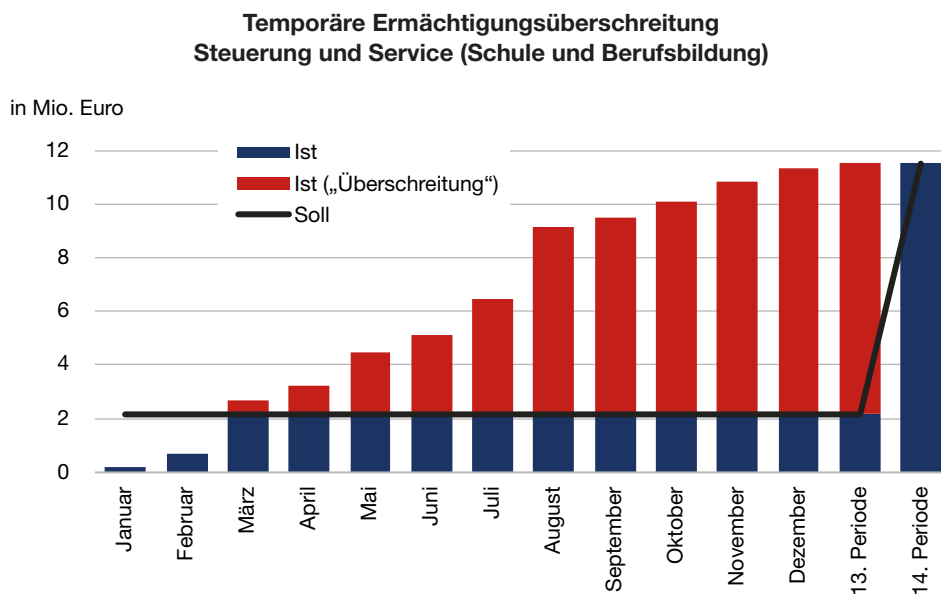
Diese Ermächtigung wurde unterjährig in der Spitze um 35 Mio. Euro überschritten.



Quelle: Eigene Darstellung auf Basis von SAP/BI-Daten

49. Beispiel 4: EP 3.1 (Schule und Berufsbildung), PG 238.01 „Steuerung und Service“, *Sonstige Kosten*

Auch bei dieser Kostenermächtigung wurden fast das gesamte Jahr lang Kosten verursacht, ohne dass eine ausreichende Deckung an dieser Stelle vorlag. In der Spitze betrug die Ermächtigungsüberschreitung 9 Mio. Euro.



Quelle: Eigene Darstellung auf Basis von SAP/BI-Daten

50. Der Rechnungshof hat erneut die unterjährigen Überschreitungen als Verstoß gegen die in Tz. 8 ff. genannten Bewirtschaftungsgrundsätze beanstandet.

Die Überschreitung vor Nachbewilligung (siehe Tz. 44) hat er zudem als Verstoß gegen den Grundsatz der Vorherigkeit beanstandet.

51. Er hat abermals seine Erwartung wiederholt, dass die Behörden und Ämter zeitnah ein funktionierendes Budgetcontrolling und -berichtswesen implementieren, auf dessen Basis die nach § 9 Absatz 2 LHO verantwortlichen Personen ihrer Verantwortung zur Vermeidung unterjähriger Ermächtigungsüberschreitungen nachkommen.

Stellungnahme der Verwaltung

52. Die Behörden und Ämter haben die Sachverhalte anerkannt und teilen die haushaltsrechtliche Bewertung.

Die Finanzbehörde hat zugesagt, das bestehende Budgetcontrolling und -berichtswesen technisch weiterzuentwickeln.

Nachbewilligungsanträge des Senats

Behörden und Ämter der Freien und Hansestadt Hamburg

Vorbemerkung

53. Zur Sicherung des Budgetbewilligungsrechts der Bürgerschaft sind bei der Aufstellung des Haushaltsplan-Entwurfs durch den Senat elementare Haushaltsgrundsätze, wie die Grundsätze der Haushaltswahrheit und -klarheit, der Notwendigkeit und der sachlichen Spezialität sowie das Verbot der Doppelveranschlagung von Leistungen und das Fälligkeitsprinzip, zu beachten. Dementsprechend müssen die Angaben zuallererst wahrheitsgemäß sein. Die Ansätze dürfen überdies weder zu hoch noch zu niedrig geplant werden. Nur dann ist die Bürgerschaft in der Lage, ihre Budgetentscheidungen sachgerecht treffen zu können.

Diese und weitere Anforderungen gelten auch für die unterjährige Fortschreibung des Haushaltsplans. So müssen Nachbewilligungsanträge des Senats

- rechtzeitig erfolgen, um Ermächtigungsüberschreitungen zu vermeiden (Grundsatz der Vorherigkeit, siehe Feststellung in Tz. 44 ff.),
- den voraussichtlich zu deckenden Bedarf gegenüber der Bürgerschaft darstellen (Grundsatz der Haushaltswahrheit),
- einen Deckungsvorschlag enthalten (Deckungsgebot) und die Auswirkungen auf den Leistungszweck darstellen (§ 35 Absatz 2 LHO) und
- so konkret gestellt werden, dass sich die Bindungswirkung des Bürgerschaftsbeschlusses entfalten kann (Grundsatz der sachlichen Spezialität).

Darüber hinaus dürfen Nachbewilligungen nur

- diejenigen Ansatzverstärkungen enthalten, die im Haushaltsjahr voraussichtlich tatsächlich benötigt werden, um eine Ermächtigungsüberschreitung zu verhindern (Bedarfsdeckungsfunktion des Haushalts, Fälligkeitsprinzip) und
- in den Fällen beantragt werden, in denen die der Verwaltung von der Bürgerschaft bereits eingeräumten Soll-Bewirtschaftungsspielräume nicht bereits ausreichen (Grundsätze der Notwendigkeit sowie Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit).

Haushaltswahrheit

Feststellungen

54. Fall 1: Der Senat hat am 29. Oktober 2024 u. a. die Verstärkung der *Kosten aus Abschreibungen* der PG 275.11 „Schutz- und Wasserschutzpolizei“ im EP 8.1 (Inneres und Sport) um 525 Tsd. Euro beantragt.¹⁰ Die Bürgerschaft hat dem Nachbewilligungsantrag am 16. Dezember 2024 zugestimmt. Zwei Monate nach der bewilligten Verstärkung (am 13. Februar 2025) hat die Behörde per Deckungsfähigkeit (DEF-Buchung) 615 Tsd. Euro vom zuvor verstärkten Ansatz sollmindernd

Unzutreffende
Nachbewilli-
gungsanträge

¹⁰ [Bürgerschaftsdrucksache 22/16679 vom 29. Oktober 2024.](#)

zugunsten der *Kosten aus lfd. Verwaltungstätigkeit* derselben Produktgruppe umgebucht. Auch wenn am 23. April 2025 ein Teil (316 Tsd. Euro) wieder zurück übertragen wurden, stellt der Rechnungshof fest, dass der tatsächlich zu deckende Bedarf zur Hälfte nicht bei der gegenüber der Bürgerschaft angegebenen Kostenermächtigung lag.

55. Fall 2: Der Senat hat am 30. Januar 2024 u. a. die Verstärkung der *Kosten aus lfd. Verwaltungstätigkeit* der PG 246.03 „Bau- und Investitionsplanung“ im EP 3.2 (Wissenschaft, Forschung, Gleichstellung und Bezirke) um 5,6 Mio. Euro beantragt. Mit diesen Mitteln sollten Sanierungs-Sofortmaßnahmen an den Gebäuden der Hamburger Hochschulen und des Studierendenwerks finanziert werden.¹¹ Die Bürgerschaft hat dem Nachbewilligungsantrag am 13. März 2024 zugestimmt. Zwei Wochen später (27. März 2024) hat die Behörde per Deckungsfähigkeit (DEF-Buchung) 101 Tsd. Euro vom kurz zuvor verstärkten Ansatz sollmindernd zugunsten der *Sonstigen Kosten* derselben Produktgruppe umgebucht. Am 8. Juli 2024 wurde der Ansatz nochmals um 394 Tsd. Euro auf dieselbe Weise abgesenkt. Der tatsächlich zu deckende Bedarf lag demnach auch hier in Höhe von rund einer halben Million Euro nicht bei der gegenüber der Bürgerschaft angegebenen Kostenermächtigung.
56. Der Rechnungshof betrachtet sollmindernde Deckungsfähigkeitsbuchungen in zeitlicher Nähe zu Verstärkungsmittelanträgen des Senats kritisch (siehe [Jahresbericht 2024, Tz. 66 ff.](#)). Er erwartet von den betreffenden Behörden, dass sie ihre tatsächlich zu deckenden Mehrbedarfe mit größtmöglicher Genauigkeit ermitteln und dementsprechend zutreffend bei der Bürgerschaft einwerben.

Stellungnahme der Verwaltung

57. Die Behörden und Ämter haben die Sachverhalte anerkannt und teilen die haushaltsrechtliche Bewertung.

Sie haben jedoch darauf hingewiesen, dass trotz sogfältiger Prognosen im Nachbewilligungsantrag Entwicklungen eintreten könnten, die kurzfristig Deckungsfähigkeitsbuchungen bei der unterjährigen Haushaltssteuerung erforderlich machten.

Fälligkeitsprinzip

Feststellungen

58. Dem Fälligkeitsprinzip folgend dürfen im Haushaltsplan nur diejenigen Erlöse oder Kosten veranschlagt werden, die im Haushaltsjahr voraussichtlich ergebniswirksam werden (Artikel 66 HV in Verbindung mit § 12 Absatz 2 LHO und Nr. 1 VV zu § 12 LHO). Mit anderen Worten: Es dürfen keine Kostenermächtigungen für ein Haushaltsjahr veranschlagt bzw. im Wege einer Nachbewilligung nachgefordert werden, wenn diese voraussichtlich erst in künftigen Haushaltsjahren benötigt werden.
59. Fall 1: Der Senat hat Ende Oktober 2024 u. a. die Erhöhung der Erlöse und korrespondierend der *Kosten aus lfd. Verwaltungstätigkeit* innerhalb der PG 224.03 „Management des öffentlichen Raumes (MR)“ im EP 1.6 (Bezirksamt Wandsbek) um 4,4 Mio. Euro beantragt. Aus der Begründung geht hervor, dass für eine Er-

¹¹ [Bürgerschaftsdrucksache 22/14242 vom 30. Januar 2024.](#)

stattung aus einer Kooperation mit dem Landesbetrieb Immobilienmanagement und Grundvermögen für die Erschließung und Geländemodellierung der Jenfelder Au in Bezug auf Wasserbau, Grünanlagen, Spielplätze und innere Erschließung zum Zeitpunkt der Haushaltsplanung 2023/2024 noch keine konkreten Prognosen zum Baufortschritt und zu den sich daraus ergebenden Erlösen im Jahr 2024 vorgelegen hätten. Diese hätten sich nun konkretisiert.¹² Die Bürgerschaft hat dem Antrag am 12. Dezember 2024 zugestimmt. Später wurden bei der verstärkten Kostenermächtigung 8,8 Mio. Euro – das Doppelte des nachbewilligten Betrages – ins Folgejahr übertragen.

Der Nachbewilligungsantrag erfolgte zu einem Zeitpunkt, zu dem das Haushaltsjahr bereits weit fortgeschritten war. Die Erwartung an eine zutreffende Prognose des zu deckenden Bedarfs war dementsprechend hoch. Der Mittelabfluss war über das Jahr hinweg relativ konstant. Das Bezirksamt hätte erkennen müssen, dass die zusätzlichen Deckungsmittel nicht im laufenden Haushaltsjahr benötigt werden.

Nachbewilligungen ohne Bedarf im Haushaltsjahr 2024

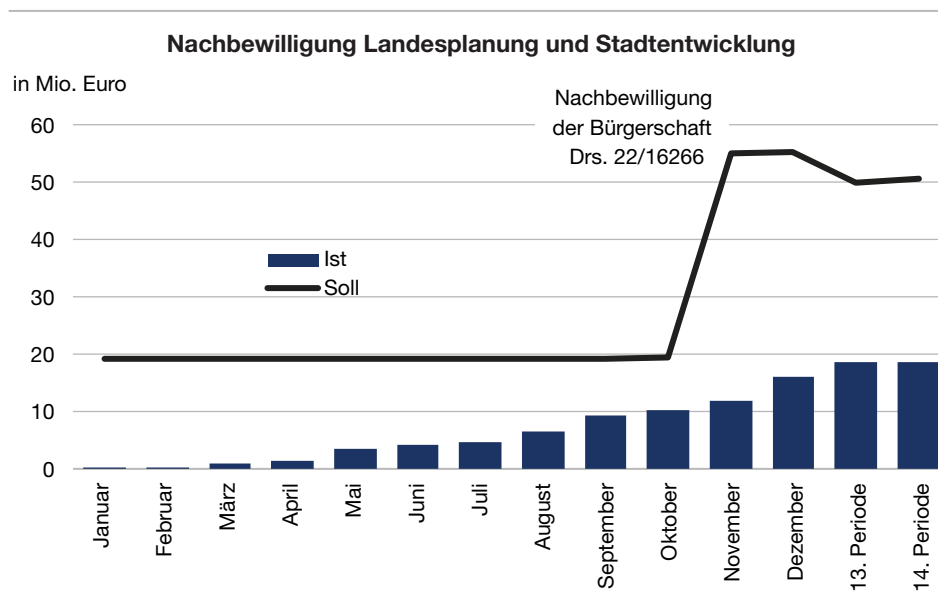
60. Fall 2: Der Senat hat Mitte September 2024 u.a. die Verstärkung der Erlöse und korrespondierend der *Kosten aus lfd. Verwaltungstätigkeit* innerhalb der PG 289.11 „Landesplanung und Stadtentwicklung“ im EP 6.1 (Stadtentwicklung und Wohnen) um 36,2 Mio. Euro beantragt. Die Mehrerlöse resultierten aus FHH-internen Verrechnungen, aus Zuwendungen sowie aus Kostenerstattungen.¹³ Die Bürgerschaft hat den Antrag am 13. November 2024 beschlossen.

Die Behörde hat den Bürgerschaftsbeschluss im Anschluss nicht korrekt umgesetzt. Der Kontenbereich *Kosten aus lfd. Verwaltungstätigkeit* wurde im SAP/BI lediglich um 35,9 Mio. Euro erhöht. Mit der daraus resultierenden Differenz von 0,3 Mio. Euro wurden die *Sonstigen Kosten* derselben Produktgruppe verstärkt. Folglich sind auch die in der Haushaltsrechnung an diesen Stellen ausgewiesenen Werte des fortgeschriebenen Plans und damit auch des Solls unzutreffend.

Die unterjährige Entwicklung zeigt zudem, dass der Kontenbereich auch ohne Nachbewilligung auskömmlich gewesen wäre.

¹² [Bürgerschaftsdrucksache 22/16677 vom 29. Oktober 2024.](#)

¹³ [Bürgerschaftsdrucksache 22/16266 vom 17. September 2024.](#)



Quelle: Eigene Darstellung auf Basis von SAP/BI-Daten

Am Ende verblieben nicht verbrauchte Ermächtigungen von 32 Mio. Euro, die vollständig ins Folgejahr übertragen worden sind.

61. Fälle 3 bis 8: Weitere vergleichbare Fallkonstellationen beziehen sich auf einen Ende August gestellten Nachbewilligungsantrag des Senats, der am 13. November 2024 von der Bürgerschaft beschlossen wurde.¹⁴ Die Kontenbereiche wären auch ohne die Nachbewilligung auskömmlich gewesen. Die nicht verbrauchten Ermächtigungen sind um ein Vielfaches höher als die im November erfolgte Verstärkung.

¹⁴ [Bürgerschaftsdrucksache 22/16040 vom 20. August 2024.](#)

Nachbewilligungsanträge

betreffende Ermächtigungen im EP 6.2 (Umwelt, Klima, Energie und Agrarwirtschaft)	Verstärkung in Tsd. Euro	nicht verbrauchte Ermächtigung in Tsd. Euro
Fall 3: PG 290.11 „Zentr. Aufg., Recht u. Beteilig. (ZR)“, <i>Kosten aus lfd. Verwaltungstätigkeit</i>	110	4.769
Fall 4: PG 291.11 „Wasser, Abwasser und Geologie“, <i>Kosten aus lfd. Verwaltungstätigkeit</i>	420	8.554
Fall 5: PG 293.11 „Immissionsschutz und Abfallwirtschaft“, <i>Kosten aus lfd. Verwaltungstätigkeit</i>	500	4.405
Fall 6: AB 290 „Wasser, Abwasser und Geologie“ <i>Auszahlungen für das Investitionsprogramm „Hochwasserschutz und Schleusen“</i>	1.854	5.333
Fall 7: PG 295.12 „Zentrale Programme E“, <i>Globale Mehrkosten</i> ¹⁵	600	15.645
Fall 8: PG 296.11 „Agrarwirtschaft“ <i>Kosten aus lfd. Verwaltungstätigkeit</i>	800	4.563

Quelle: [Bürgerschaftsdrucksache 22/16040 vom 20. August 2024](#)

Die nicht verbrauchten Ermächtigungen wurden vollständig ins Folgejahr übertragen.

Die Ansatzserhöhungen korrespondieren auch hier weitestgehend mit entsprechenden Erlösanpassungen innerhalb derselben Produktgruppe.

62. Fall 9: Der Senat hat nur einen Monat später erneut eine Verstärkung der *Globalen Mehrkosten* der PG 295.12 „Zentrale Programme E“ beantragt (siehe Fall 7). Die beantragten zusätzlichen Mittel betrugen 2,7 Mio. Euro und dienten der Erstellung einer kommunalen Wärmeplanung. Die Mittel stammten aus der PG 283.01 „Zentrale Ansätze I“ des EP 9.2 (Allgemeine Finanzwirtschaft).¹⁶ Die Bürgerschaft hat dem Antrag am 13. November 2024 zugestimmt. Aus einer Schriftlichen Kleinen Anfrage aus dem Juli des Folgejahres ging hervor, dass von den für 2024 bewilligten Mitteln im Haushaltsjahr 2024 rund 2,6 Mio. Euro noch nicht verwendet wurden. Die im Haushaltsjahr 2024 nicht in Anspruch genommenen Kostenermächtigungen zur Umsetzung des Projektes Wärmeplanung 2.0 waren auf einen sukzessiven Personalaufbau zurückzuführen. Dementsprechend erfolgte auch die Beauftragung externer Firmen zur Unterstützung der Umsetzung der Projektaufträge entsprechend versetzt.¹⁷

Diese Entwicklung hätte die Behörde bereits zum Antragszeitpunkt Ende September 2024 absehen müssen, gleichwohl hat sie die entsprechenden Mittel – entgegen dem Fälligkeitsprinzip – für das Haushaltsjahr 2024 eingeworben. Der ins Folgejahr übertragene Rest betrug, wie bereits aufgezeigt, 15,6 Mio. Euro.

¹⁵ Deckung aus Mehrerlösen der PG 295.11 „Energie und Klima“.

¹⁶ [Bürgerschaftsdrucksache 22/16346 vom 24. September 2024](#).

¹⁷ [Bürgerschaftsdrucksache 23/851 vom 4. Juli 2025, S. 27 f.](#)

63. In den vorgenannten Fällen dienten die späten Nachbewilligungsanträge absehbar nicht der Bedarfsdeckung im laufenden Haushaltsjahr, sondern führten zu Resten, die vollständig ins Haushaltsjahr 2025 übertragen worden sind.

Der Rechnungshof hat die genannten Fälle als Verstoß gegen das Fälligkeitsprinzip unter Missachtung der Bedarfsdeckungsfunktion des Haushaltsplans beanstandet.

Er hat die betreffenden Behörden und das Bezirksamt aufgefordert, nur für die tatsächlich zu erwartenden Bedarfe des betreffenden Haushaltsjahres, die das vorhandene Soll zu überschreiten drohen (Mehrkosten bzw. Mehrauszahlungen), Nachbewilligungen zu beantragen.

Er hält es für sachgerecht, Nachbewilligungsanträge – vergleichbar zum Halbjahresbericht – um Angaben zur Soll-Ist-Entwicklung einschließlich einer Prognose zum Jahresende zu ergänzen.

64. In den Fällen 1 bis 8 wurden Mehrerlöse in zusätzliche in Kostenermächtigungen innerhalb derselben Produktgruppe umgewandelt. Für den Rechnungshof ist der Eindruck entstanden, dass die von ihm kritisierte Haushaltspraxis im Umgang mit Mehrerlösen aus den Vorjahren¹⁸ nun im Wege von Nachbewilligungen umgangen werden sollte. Ungeachtet, ob ein Nachbewilligungsantrag gestellt oder im Rahmen der Soll-Bewirtschaftung ein Mehrerlös gemäß § 37 Absatz 3 LHO in eine zusätzliche Kostenermächtigung umgewandelt wird, muss stets ein zu deckender Bedarf auf Ermächtigungsebene vorliegen. Ein funktionierendes unterjähriges Budgetcontrolling ist hierfür unverzichtbar (siehe Tz. 51). Sollen Mehrerlöse verwendet werden, um diese Mehrkosten in derselben Produktgruppe zu decken, ist – auch unter Wirtschaftlichkeitsgesichtspunkten – das mit § 37 Absatz 3 LHO eingeräumte Soll-Bewirtschaftungsinstrument zu nutzen.

65. Der Rechnungshof hat erneut darauf hingewiesen, dass

- Mehrerlöse, die im laufenden Haushaltsjahr nicht zur Kostendeckung benötigt werden, haushaltssystematisch im Wesentlichen nicht verloren sind, da sie unter ansonsten gleichen Umständen das Bereinigte Jahresergebnis verbessern und positive Salden gemäß § 79 Absatz 5 LHO in Verbindung mit Artikel 40 § 5 Absatz 6 des Gesetzes zur Strategischen Neuausrichtung des Haushaltswesens bis zu 75 % der Allgemeinen Rücklage zugeführt werden dürfen¹⁹,
- es sich bei zweckgebundenen Zahlungen Dritter dann nicht um Erlöse handelt, wenn die entsprechenden Kosten erst in den Folgejahren verursacht werden. In diesen Fällen sind die Erlöse periodengerecht abzugrenzen.
- Der Rechnungshof hat überdies die unzutreffende buchungstechnische Umsetzung des Bürgerschaftsbeschlusses (siehe Tz. 60) beanstandet.

¹⁸ [Jahresbericht 2025, Tz. 91 ff.](#), „Umwandlung von Mehrerlösen ohne Bedarf im Haushaltsjahr 2023“; [Jahresbericht 2020, Tz. 69 ff.](#), „Restebildung nach Inanspruchnahme von Mehrerlösen“.

¹⁹ Entnahmen aus der Allgemeinen Rücklage können nach Beschluss durch die Bürgerschaft in Haushaltsplänen der Folgejahre zum Ausgleich von geplanten Fehlbeträgen veranschlagt werden, was den Haushaltsspielraum wieder erweitert (siehe § 27 Absatz 3 Nr. 1 LHO).

Stellungnahme der Verwaltung und Bewertung des Rechnungshofs

66. Die Sachverhalte und Bewertungen zu den Fällen 1 und 2 wurden anerkannt.
67. Hinsichtlich der [Nachbewilligungsdrucksache 22/16040](#) vom 20. August 2024 (Fälle 3 bis 8) gab die Behörde für Umwelt, Klima, Energie und Agrarwirtschaft (BUKEA) an, sie sei davon ausgegangen, dass die jeweiligen Kosten- und Auszahlungsermächtigungen für die in der Drucksache genannten Sachverhalte auch im betreffenden Haushaltsjahr in Anspruch genommen würden. Es sei nicht absehbar gewesen, dass sich bis zur Beschlussfassung durch die Bürgerschaft die Inanspruchnahme der eingeworbenen Ermächtigungen in Teilen auf das nächste Haushaltsjahr verschieben würde.
68. Der Rechnungshof kritisiert nicht die Bedarfsprognose für die einzelnen in der Drucksache benannten Sachverhalte. Er beanstandet vielmehr die unzureichende Prognose u. a. von Mehrkosten in den Kontenbereichen der Produktgruppen insgesamt (Ermächtigungsebene).
- Auf Ermächtigungsebene hätte die Behörde erkennen müssen, dass andere Mittelabflüsse sich verzögern und daher insgesamt Reste zu erwarten sind, die über die punktuell prognostizierten Mehrbedarfe deutlich hinausgehen. In den beanstandeten Fällen waren die nicht verbrauchten Ermächtigungen am Ende des Haushaltsjahres um ein Vielfaches höher als die am 13. November 2024 beschlossenen Verstärkungen. Die Drucksache lässt vermuten, dass dieser Zusammenhang nicht beachtet wurde.
69. Zu Fall 9 hat die BUKEA der Feststellung des Rechnungshofs nicht widersprochen. Sie führte jedoch aus, dass es sich bei den zusätzlichen Kostenermächtigungen um zweckgebundene Bundesmittel gehandelt habe, die dem fachlich zuständigen EP 6.2 entsprechend den Jahrestanchen des Bundes bereitgestellt wurden.
70. Der Rechnungshof weist nochmals darauf hin, dass das Jahr der Vereinnahmung zweckgebundener Bundesmittel nicht maßgeblich für die ertragswirksame Buchung ist. Werden die entsprechenden Kosten erst in den Folgejahren verursacht, so sind die Erlöse periodengerecht abzugrenzen.

Sachliche Spezialität

Feststellungen

71. Mit der [Nachbewilligungsdrucksache 22/16676](#) vom 29. Oktober 2024²⁰ hat der Senat u. a. die Verstärkung der *Sonstigen Kosten* der PG 283.01 „Zentrale Ansätze I“ um 272 Mio. Euro und der *Globale Mehrkosten* derselben Produktgruppe um 37 Mio. Euro beantragt. Die Bürgerschaft hat die Plananpassungen für das Haushaltsjahr 2024 am 16. Dezember 2024 beschlossen.

²⁰ Nachbewilligung nach § 35 LHO für das Haushaltsjahr 2024

- in den EP 4 und 8.1 aufgrund der Anpassung der Unterbringungskapazitäten und das soziale Umfeld sichernder Ressourcen sowie gesetzlicher Leistungen angesichts gestiegener Zahlen von Asyl- und Schutzsuchenden insbesondere als Folge des Angriffs auf die Ukraine sowie
- in den EP 6.1 und 9.2 aufgrund der Fortschreibung des endgültigen Trends der Steuererträge für das Jahr 2024 und veränderter Veranschlagung von Einzahlungen aus der Veräußerung von SAGA-Anteilen und einer veränderten Ergebniserwartung der HGV.

Am Ende des Haushaltsjahres verblieb bei den *Sonstigen Kosten* ein Rest von 144 Mio. Euro, wovon 131 Mio. Euro ins Folgejahr übertragen worden sind. Im Vorjahr lag das Restevolumen noch bei 22 Mio. Euro.

72. Der Senat begründete den Antrag wie folgt:

„Trotz des späten Nachbewilligungszeitpunktes ist mit erheblichen Mehrbedarfen in der PG 283.01 „Zentrale Ansätze I“ zu rechnen, in der im fortgeschriebenen Plan für den Kontenbereich Sonstige Kosten lediglich noch 15 Mio. Euro und im Kontenbereich Globale Mehrkosten noch 226 Mio. Euro zur Verfügung stehen.

- So ist davon auszugehen, dass in einzelnen Einzelplänen auch unter Berücksichtigung nicht zahlungswirksamer Jahresabschlussvorgänge die Globalen Minderkosten in größerem Umfang nicht erbracht werden könnten, beispielsweise in den EP 3.1 [Behörde für Schule und Berufsbildung], 4 [Arbeit, Gesundheit, Soziales, Familie und Integration] und 8.1 [Inneres und Sport].*
- Darüber hinaus hat der Senat bereits mitgeteilt, dass bei der Finanzanlage UKE ein Abschreibungsbedarf bis zu 60 Mio. Euro entstehen könne (s. Drucksache 22/16089).*
- Schließlich ist im Rahmen des Projekts zur Bilanzierung des Straßenvermögens noch in diesem Jahr mit erheblichen zusätzlichen Abschreibungen auf die erstmals als Einzelanlagen bilanzierten Straßen in den bezirklichen Einzelplänen zu rechnen, die in diesen Einzelplänen nicht gedeckt werden können.*
- Weitere Verstärkungsbedarfe betreffen Bewirtschaftungskosten im Rahmen schulischer Mieten und*
- die Finanzierung des Deutschlandtickets.*

Der Umfang der insgesamt notwendigen Verstärkungen ist noch nicht abschließend zu ermitteln, sodass die Veranschlagung einer entsprechenden Vorsorge im Einzelplan 9.2 notwendig ist und in der Größenordnung von rund 300 Mio. Euro sachgerecht erscheint. Deshalb soll der Kontenbereich Sonstige Kosten um 272 Mio. Euro und der Kontenbereich Globale Mehrkosten um 37 Mio. Euro erhöht werden.“

Im Prüfungsverfahren hat die Finanzbehörde eine Risikoliste vorgelegt, in der einzelne Risikopositionen mit entsprechenden Prognosewerten benannt und Bezüge zum vorhandenen Soll hergestellt wurden. Diese Liste bilde jedoch nach eigenen Angaben nicht die Daten- und Erkenntnisbasis ab, auf der die Drucksache erstellt wurde, sondern zeige einen drei Monate älteren Sachstand aus dem Juli 2025. Die der Drucksache zugrunde liegenden Prognosen könnten nicht vorgelegt werden, da die Liste nicht versioniert sei und dynamischen Änderungen unterliege.

73. Nachbewilligungsanträge sind so spezifisch zu stellen, dass sich der Bürgerschaftswille wirksam entfalten kann.

Die einzelnen Risikopositionen wurden im Antrag im Einzelnen zwar benannt, aber nicht beziffert – abgesehen vom Abschreibungsbedarf für das UKE von bis zu 60 Mio. Euro. Dementsprechend erfolgte auch keine spezifische Veranschlagung in den Einzelplänen der Behörden. Damit blieb für die Bürgerschaft zum Beispiel unklar, welche Annahmen den in Summe beantragten Deckungsmitteln von 272 Mio. Euro für *Sonstige Kosten* zugrunde lagen.

*Unspezifischer
Nachbewilli-
gungsantrag
zugunsten
Zentraler Ansätze*

Dass „der Umfang der insgesamt notwendigen Verstärkungen zum Antragszeitpunkt noch nicht abschließend ermittelt werden konnte“, ist ein gängiges Planungsproblem, das es nicht rechtfertigt, auf eine spezifische Veranschlagung unter Nennung von Euro-Beträgen zu verzichten. Planungen erfolgen stets unter Unsicherheit und auf Basis von Einschätzungen. Entscheidend ist, dass die Prognose mit größtmöglicher Genauigkeit erfolgt und auf die zu deckenden Bedarfe des betreffenden Haushaltsjahres abstellt.

Eine spezifische Veranschlagung war grundsätzlich auch der Höhe nach möglich. Das belegen die internen Risikolisten der Finanzbehörde, auch wenn die einschlägige Liste später fortgeschrieben wurde und aufgrund fehlender Versionierung nicht vorgelegt werden konnte. Wäre eine Quantifizierung der einzelnen Bedarfspositionen in Gänze nicht möglich gewesen, hätte es dem Antrag bereits an der notwendigen Etatreife gemangelt.

Besonders deutlich wird die fehlende spezifische Veranschlagung bei den Abschreibungsbedarfen für das UKE. Obwohl die Bedarfe des UKE dem Grunde und der Höhe nach im Antrag angegeben werden konnten, erfolgte bei diesem durchaus wesentlichen Einzelbetrag trotzdem keine einzelplanspezifische Veranschlagung.

Die Verstärkung Zentraler Ansätze im laufenden Haushaltsjahr betrachtet der Rechnungshof grundsätzlich kritisch. Das gilt erst recht für Anträge, die spät im Haushaltsjahr gestellt werden. Unterjährig zu deckende „Mehrbedarfe“, d. h. zu erwartende über- oder außerplanmäßige Kosten und Auszahlungen, können auch bei Prognoseunsicherheit nur bei Produktgruppen mit Leistungen festgestellt werden. Insoweit ist die Aussage im Nachbewilligungsantrag, dass „mit erheblichen Mehrbedarfen in der PG 283.01 ‚Zentrale Ansätze I‘ zu rechnen sei“ für Produktgruppen ohne Leistungen grundsätzlich sachfremd.

74. Rückblickend betrachtet war der Antrag zur Verstärkung der *Sonstigen Kosten* in der PG 283.01 außerdem um mehr als 100 Mio. Euro zu hoch. Inwieweit die Annahmen der Finanzbehörde für das Haushaltsjahr 2024 zum Antragszeitpunkt der Höhe nach sachgerecht waren, lässt sich mangels Dokumentation nicht mehr abschließend feststellen.

*Zu deckender
Bedarf in 2024
zweifelhaft*

Der Rechnungshof zieht aus folgenden Gründen gleichwohl in Zweifel, dass die Prognose der zusätzlich beantragten *Sonstigen Kosten* – dem Grundsatz der Haushaltswahrheit und dem Fälligkeitsprinzip entsprechend – nur diejenigen Kosten berücksichtigt hat, die im laufenden Haushaltsjahr voraussichtlich ergebniswirksam und nicht vom vorhandenen Soll abgedeckt werden:

- Die Nachbewilligung erfolgte Mitte Dezember 2024 für das laufende Haushaltsjahr. Die Erwartungen an eine zutreffende Prognose waren dementsprechend hoch, auch wenn es sich um nicht zahlungswirksame Geschäftsvorfälle wie die Nachaktivierung des Straßenvermögens gehandelt hat.
- Der zum Antragszeitpunkt prognostizierte Bedarf in Höhe von 272 Mio. Euro konnte nicht anhand einer entsprechend aktualisierten Risikopostenliste nachgewiesen werden.
- Hinzu kommt, dass in der Begründung lediglich auf die fortgeschriebenen Planwerte abgestellt wurde, in denen u. a. die aus dem Vorjahr übertragenen Reste nicht enthalten sind. Tatsächlich standen zum Antragszeitpunkt im Soll 21 Mio.

Euro mehr zur Verfügung als in der Drucksache angegeben. Der Bürgerschaft wurde insoweit ein höherer Bedarf suggeriert.

75. Fazit: Im Ergebnis sind aufgrund der Nachbewilligungsdrucksache nun im EP 9.2 (Allgemeine Finanzwirtschaft) im Haushaltsjahr 2025 zusätzliche Kostenermächtigungen von 131 Mio. Euro enthalten, für die es haushaltsrechtlich keine Zweckbindung der Bürgerschaft gibt. Aufgrund der umfassenden Deckungsfähigkeiten in der PG 283.01 sind diese Mittel auch nicht auf *Sonstige Kosten* beschränkt.
76. Der Rechnungshof hat die unterjährige Verstärkung der PG 283.01 „Zentraler Ansatz I“ im dreistelligen Millionenbereich als Verstoß gegen den Grundsatz der sachlichen Spezialität beanstandet.

Er hat hinsichtlich der Höhe in Zweifel gezogen, dass die zur Verursachung *Sonstiger Kosten* beantragten Kostenermächtigungen von 272 Mio. Euro mit größtmöglicher Genauigkeit geschätzt wurden bzw. ausschließlich der Bedarfsdeckung im Haushaltsjahr 2024 dienten.

Stellungnahme der Verwaltung und Bewertung des Rechnungshofs

77. Die Finanzbehörde hat angegeben, dass sie in der Drucksache den Prognosestand zum Zeitpunkt der Drucksachenerstellung dargelegt habe und damit auch Forderungen des Rechnungshofs aus vorausgegangenen Prüfverfahren nachgekommen sei. In Bezug auf eine interne Liste der Finanzbehörde verkenne der Rechnungshof den Charakter der Risikovorsorge. Es bestünden Risiken, für die im Sinne einer vernünftigen Haushaltspolitik Vorsorge getroffen worden sei. Die Bewertung, in welchem Umfang Risiken eintreten, sei jedoch nie eindeutig – auch wenn Listen geführt würden. So habe zum Beispiel das Risiko einer Abschreibung der Finanzanlage UKE bestanden. Zum Zeitpunkt der Nachbewilligung sei dies mit bis zu 60 Mio. Euro geschätzt worden, tatsächlich aber geringer ausgefallen. Der Grundsatz der sachlichen Spezialität sei gewahrt worden. Entsprechend den Erläuterungen der PG 283.01 „Zentrale Ansätze I“ sei die Veranschlagung der dortigen Ermächtigungen erforderlich, um Vorsorge für in den jeweiligen Haushaltsjahren anfallende Kosten zu schaffen, deren Art und/oder Umfang zum Zeitpunkt der Haushaltsaufstellung noch nicht abschließend bekannt sei. Die Finanzbehörde habe spätestens im Oktober 2024 erkannt, dass die für den Gesamthaushalt vorgehaltenen Verstärkungsermächtigungen gegebenenfalls nicht auskömmlich sein könnten. Dass die Bürgerschaft auf dieser Basis bereits im Dezember nicht zahlungswirksame Ermächtigungen zur Verfügung stellen konnte, die der Senat erst deutlich später im Haushaltsverlauf in Anspruch genommen habe, sei Folge eines funktionierenden Risikomanagements innerhalb des EP 9.2. Dass die nachbewilligten Ermächtigungen zudem nicht vollständig in Anspruch genommen worden seien, entspreche den Grundsätzen von Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit sowie Haushaltsklarheit und Haushaltswahrheit. Die Übertragung der Ermächtigungen auf das nächste Haushaltsjahr sei haushaltsrechtskonform erfolgt.
78. Der Rechnungshof hat nicht in Zweifel gezogen, dass die Abschreibung der Finanzanlage UKE – dem Grundsatz der Haushaltswahrheit entsprechend – mit größtmöglicher Genauigkeit geschätzt worden ist. Gleichwohl gebietet es der Grundsatz der sachlichen Spezialität, diese Ermächtigungen in der sachlich zutreffenden Produktgruppe des einschlägigen Einzelplans zu veranschlagen. Soweit eine spezifische Veranschlagung dem Grunde und – als Ergebnis einer mit größtmöglicher Genauigkeit erfolgten Schätzung – auch der Höhe nach möglich

ist, kommt eine Verstärkung Zentraler Ansätze nicht mehr in Betracht. Das gilt erst recht für Nachbewilligungsanträge des Senats, die erst Ende Oktober für das laufende Haushaltsjahr gestellt werden.

79. Auch die Bürgerschaft hat mit ihrem Ersuchen an den Senat anlässlich der Evaluation des Gesetzes zur Strategischen Neuausrichtung des Haushaltswesens zum Ausdruck gebracht, dass sie mit dem Ziel einer besseren parlamentarischen Steuerung eine Begrenzung der Produktgruppen ohne Leistungen für notwendig erachte ([↗](#) vgl. Bürgerschaftsdrucksache 22/13602 vom 21. November 2023, S. 8).

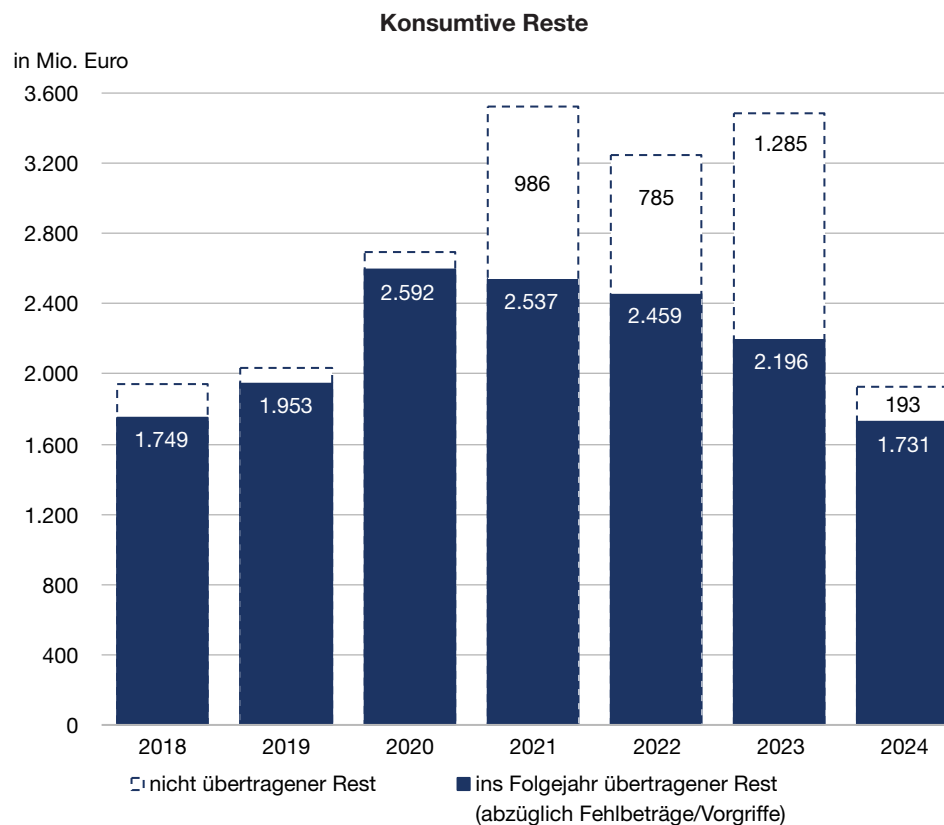
Prüfung der Haushaltsrechnung 2024: weitere Feststellungen

Behörden und Ämter der Freien und Hansestadt Hamburg

Entwicklung der nicht verbrauchten Ermächtigungen

80. Die Höhe nicht verbrauchter Ermächtigungen (Reste), die ins Folgejahr übertragen wurden, entwickelt sich investiv und konsumtiv weiterhin unterschiedlich.
81. Auf den konsumtiven Bereich entfallen rund 1,7 Mrd. Euro – knapp die Hälfte davon auf die Zentralen Ansätze der Behörden und Ämter sowie des EP 9.2 (Allgemeine Finanzwirtschaft). Das sind knapp 0,5 Mrd. Euro weniger als im Vorjahr und entspricht 8 % des gesamten für 2025 geplanten konsumtiven Haushaltsvolumens (im Vorjahr: 12 %).

*Konsumtive Reste
auf 1,7 Mrd. Euro
gesunken*



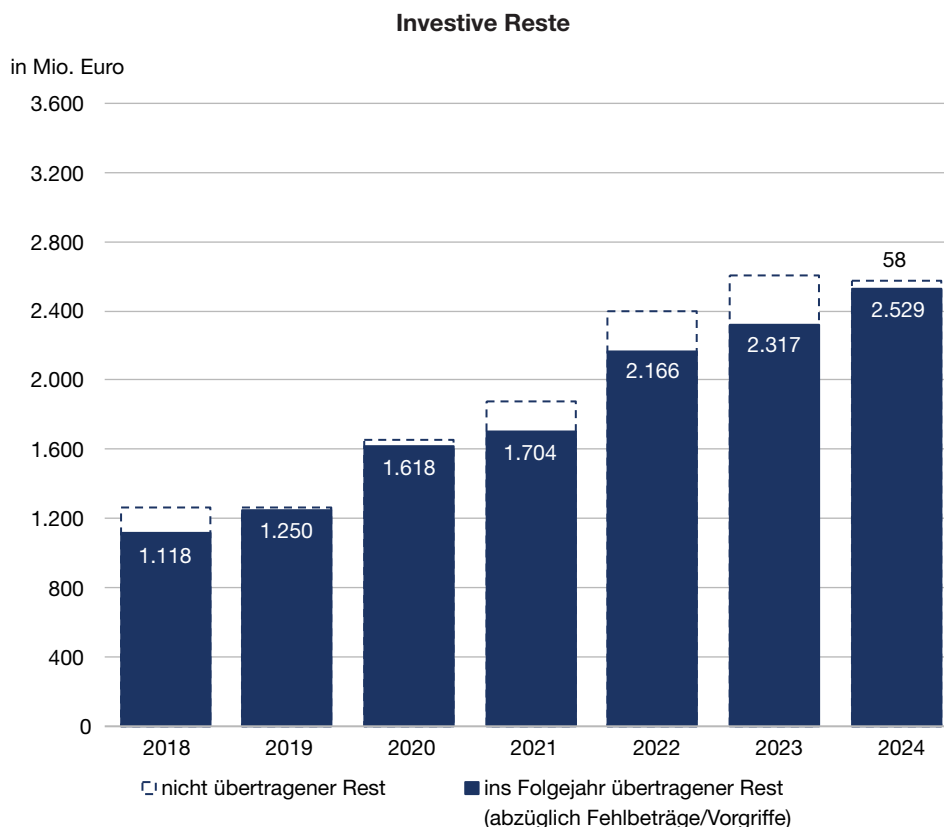
Quelle: Eigene Darstellung auf Basis von SAP/BI-Daten

82. Der erreichte Wert von weniger als 10 % ist nicht mehr als „Resteberg“ bzw. „Schattenhaushalt“ anzusehen. Der Rechnungshof bewertet die Entwicklung aus budgetrechtlicher Sicht positiv, auch wenn der Anteil der Reste in den Zentralen Ansätzen weiterhin sehr hoch ist. Diese Mittel zeichnen sich dadurch aus, dass sie keiner von der Bürgerschaft vorgegebenen Bindung an einen konkreten Leistungszweck unterliegen. Wird durch den Übertrag ins Folgejahr dann auch noch die zeitliche Bindung aufgeweicht, reduziert dies abermals die parlamentarische Einflussmöglichkeit. Dies gilt ausdrücklich nicht für die Ermächtigungen, die mit einem Einwilligungsvorbehalt der Bürgerschaft in den haushaltsrechtlichen Re-

gelungen verbunden sind (siehe PG 283.02 „Zentrale Ansätze II“ mit einem Ermächtigungsübertragsvolumen von 0,2 Mrd. Euro). Einwilligungsvorbehalte sind ein Instrument, um das Budgetrecht der Bürgerschaft zu stärken.

83. Im investiven Bereich sind nicht verbrauchte Ermächtigungen in Höhe von rund 2,5 Mrd. Euro ins Folgejahr übertragen worden (Vorjahr 2,3 Mrd. Euro). Zum Vergleich: Für das Haushaltsjahr 2025 beträgt das geplante investive Auszahlungsvolumen 2,6 Mrd. Euro.

*Investive Reste
auf 2,5 Mrd. Euro
gestiegen*



Quelle: Eigene Darstellung auf Basis von SAP/BI-Daten

Das ins Folgejahr übertragene investive Ermächtigungsvolumen wächst von Jahr zu Jahr weiter an. Der Rechnungshof betrachtet diesen hohen „Investitions-Resteberg“, der wie ein Schattenhaushalt neben dem beschlossenen Haushaltsplan existiert, unter budgetrechtlichen Gesichtspunkten nach wie vor kritisch. Eine von der Bürgerschaft gegebene Ermächtigung, investive Auszahlungen zu leisten, hat grundsätzlich eine zeitlich begrenzte Gültigkeit. Der Übertrag nicht verbrauchter Ermächtigungen ins Folgejahr stellt eine Ausnahme hiervon dar. Dieses Regel-Ausnahme-Verhältnis muss – über den Gesamthaushalt betrachtet – gewahrt bleiben, indem der Resteberg reduziert wird.

Ausgenommen von der budgetrechtlichen Kritik sind wiederum die Ermächtigungen, deren Inanspruchnahme unter einem Einwilligungsvorbehalt der Bürgerschaft steht (siehe EP 9.2, AB 283 „Zentrale Investitionsreserve“, „Zentrale Sanierungsreserve Hamburg“ und „Zentraler Sanierungsfonds Hamburg 2030“ mit einem Ermächtigungsübertragsvolumen von zusammen 0,3 Mrd. Euro).

84. Die Behörde für Finanzen und Bezirke (Finanzbehörde) hat die Sachverhalte anerkannt und teilt die haushaltsrechtliche Bewertung grundsätzlich. Sie hält allerdings den Begriff „Schattenhaushalt“ für unzutreffend.

Billigkeitsleistungen

85. Leistungen aus Gründen der Billigkeit dürfen nur gewährt werden, wenn der Haushaltsplan dazu ermächtigt, entsprechende Kosten zu verursachen (§ 56 LHO). Um dies einzuhalten, sind die entsprechenden Kosten laufend zu überwachen und zu steuern.
86. Für das Haushaltsjahr 2024 hat die Bürgerschaft die Verwaltung in 38 Fällen zu Billigkeitsleistungen ermächtigt. Das Gesamtvolumen betrug 275 Mio. Euro, wobei allein 244 Mio. Euro für den Ausgleich finanzieller Nachteile der Verkehrsunternehmen im Rahmen der Umsetzung des „Deutschlandtickets“ vorgesehen waren.
87. Für diese besonderen Ermächtigungen findet keine Plan-Ist-Abrechnung in der Haushaltsrechnung statt. Eine Überprüfung auf Basis von Auskünften der Behörden und Ämter ergab keine Ermächtigungsüberschreitungen, wobei in acht Fällen des EP 8.1 (Inneres und Sport) und zwei Fällen des EP 3.3 (Kultur und Medien) keine Ist-Werte benannt werden konnten, sodass hier unklar bleibt, ob der jeweilige Ermächtigungsrahmen beachtet worden ist.
88. In einem früheren Prüfungsverfahren gab die Finanzbehörde an, dass die Haushaltsrechnung den in § 77 LHO dargelegten Anforderungen entspreche. Einen Bedarf, die Haushaltsrechnung um weitere Elemente wie die Abrechnung der Ermächtigungen für Billigkeitsleistungen zu erweitern und sie damit noch umfangreicher zu gestalten, sehe sie nicht.
89. Auch wenn § 77 LHO die Abrechnung von Billigkeitsleistungen nicht explizit als Bestandteil der Haushaltsrechnung aufführt, ergibt sich aus dem Sinn und Zweck der Haushaltsrechnung das Erfordernis, dass alle Ermächtigungen der Bürgerschaft – also auch solche besonderen Ermächtigungen – abzurechnen sind. Denn: Die Inhalte der Abrechnung sollen als rückschauendes Spiegelbild des Haushaltsplans die Haushaltsentwicklung dokumentieren und die wirtschaftliche und bestimmungsgemäße Ausführung des Haushaltsplans durch den Senat nachweisen. Die Abrechnung ist als Rechenschaftsbericht die Grundlage für die Bürgerschaft, um über die Entlastung des Senats zu beraten. Die Bürgerschaft muss anhand der Haushaltsrechnung das Finanzgebaren des Senats umfassend überprüfen können.²¹ Die Auswertung zeigt, dass größtenteils die hierfür erforderlichen Informationen vorliegen. Die Fälle, in denen keine Ist-Werte benannt wurden, zeigen hingegen, dass die beiden betreffenden Behörden die Einhaltung der Ermächtigungen nicht laufend überwacht und gesteuert haben.
90. Der Rechnungshof hat das Fehlen der Ist-Werte beanstandet und die betreffenden Behörden aufgefordert, die Inanspruchnahme der Billigkeitsermächtigung zukünftig zu dokumentieren und damit deren Einhaltung sicherzustellen.

Keine Abrechnung in der Haushaltsrechnung

Er teilt die Auffassung der Finanzbehörde, dass ein Ausufern der Haushaltsrechnung verhindert werden sollte. Er hält es gleichwohl für geboten, alle Ermächti-

²¹ Hellberg, in: David/Stüber, HV, Artikel 70 Rdnr. 2.

gungen der Bürgerschaft einheitlich und systematisch in der Haushaltsrechnung abzurechnen.²²

91. Die Behörden und Ämter haben die Sachverhalte hinsichtlich der geprüften Einzelfälle anerkannt.

Die Finanzbehörde hat die Feststellungen zum Anlass genommen, im Bewirtschaftungsroundschreiben 2026 an die Beauftragten für den Haushalt in der Verwaltung darauf hinzuweisen, dass die Inanspruchnahme der Ermächtigungen für Billigkeitsleistungen zu dokumentieren ist.

Darüber hinaus hat sie abermals darauf hingewiesen, dass eine Abrechnung der Billigkeitsleistungen im Rahmen der Haushaltsrechnung in der LHO nicht vorgesehen sei. Auch aus Gründen der Verwaltungsvereinfachung und des Bürokratieabbaus erscheine es ihr nicht zielführend, hier eine weitere Berichterstattungspflicht einzuführen. Es sei im Rahmen der dezentralen Verantwortung (§ 36 LHO) Aufgabe der bewirtschaftenden Stellen, die Ermächtigungen aus Gründen der Billigkeit im Blick zu haben.

Globale Minderkosten

92. Der Rechnungshof hatte in der Vergangenheit mehrfach kritisiert, dass die *Globalen Minderkosten* (GMK) zu hoch angesetzt sind und damit das Budgetbewilligungsrecht der Bürgerschaft zu sehr einschränken. Er hatte gefordert, die Veranschlagung *Globaler Minderkosten* zu begrenzen.²³

Der Haushaltsausschuss hat daraufhin einstimmig bekräftigt, dass die Veranschlagung *Globaler Minderkosten* auf ein realistisch erreichbares Maß zu begrenzen ist. Er hat in diesem Zusammenhang auch die Notwendigkeit aussagekräftiger Erläuterungen in den Einzelplänen betont.²⁴

Für das Haushaltsjahr 2024 waren 506 Mio. Euro *Globale Minderkosten* geplant, was knapp 2,7 % der insgesamt geplanten Kosten entspricht.

Im Haushaltsjahr 2024 wurden die *Globalen Minderkosten*

- zu 43 % aus den Zentralen Ansätzen der jeweiligen EP der Behörden und Ämter und des EP 9.2 – also Mitteln, die zur Deckung von Mehrkosten vorgesehen sind – sowie
- zu 2 % mithilfe von Mehrerlösen

ausgeglichen.

45 % oder 225 Mio. Euro von 506 Mio. Euro sind damit nicht auf konkrete Minderkosten in Produktgruppen mit eigenen Leistungen – mit anderen Worten: den „Bodensatz“ – zurückzuführen.

Globale Minderkosten erneut zu erheblichen Teilen nicht durch „Bodensatz“ erbracht

²² Gleiches gilt zum Beispiel auch für bezirkliche Zweckzuweisungen und Verwendungsaufgaben (siehe hierzu die Kritik des Rechnungshofs im [Jahresbericht 2023](#), Tz. 93 ff.).

²³ Zuletzt [Jahresbericht 2025](#), Tz. 114 ff.

²⁴ [Bürgerschaftsdrucksache 23/2003 vom 4. November 2025](#).

Folgende Einzelpläne wurden im Rahmen der Soll-Bewirtschaftung um insgesamt 151 Mio. Euro aus dem EP 9.2 (Allgemeine Finanzwirtschaft) verstärkt, damit die *Globalen Minderkosten* ausgeglichen werden konnten:

Verstärkungen zum Ausgleich Globaler Minderkosten	
Einzelplan	Betrag in Mio. Euro
3.2 (Wissenschaft, Forschung, Gleichstellung und Bezirke)	9,5
3.1 (Schule und Berufsbildung)	60,0
4 (Arbeit, Gesundheit, Soziales, Familie und Integration)	78,2
8.1 (Inneres und Sport)	3,5
Quelle: Angaben der Finanzbehörde	

93. Vor diesem Hintergrund wiederholt der Rechnungshof seine Kritik an der Höhe der geplanten *Globalen Minderkosten* und hält es für geboten, diese zum Doppelhaushalt 2027/2028 einzelplanspezifisch zu überprüfen.
94. Aus Sicht der Finanzbehörde sei maßgeblich, ob die *Globalen Minderkosten* im jeweiligen Einzelplan erbracht werden können. In einigen Fällen sei dies tatsächlich nicht gelungen. In diesen Fällen hätten die betreffenden Behörden Sollübertragungen aus der PG 283.01 „Zentrale Ansätze I“ des EP 9.2 erhalten.

Jahres- und Konzernabschluss: weitere Feststellungen

Behörde für Finanzen und Bezirke

IT-Verfahren

95. Die Rechnungslegung der FHH basiert auf einer vielschichtigen System- und Prozesslandschaft. Rund 40 IT-Verfahren liefern auf verschiedenen Wegen Buchungsdaten in das Hauptbuch des SAP RVP-Systems.

*Mängel in den
Internen Kontroll-
systemen der
IT-Verfahren*

Der Rechnungshof hat in den vergangenen Jahren in mehreren IT-Verfahren Mängel im Internen Kontrollsystem (IKS) festgestellt und auf der Basis dieser Feststellungen auch den Bestätigungsvermerk für den Jahres- und Konzernabschluss 2024 eingeschränkt.¹

96. Die zuständigen Dienststellen sind bei der Behebung von Mängeln häufig auf die Mitwirkung der Softwareanbieter angewiesen, die die Programmierung und Wartung der jeweiligen Anwendungen durchführen müssen. Die Geschwindigkeit der Umsetzung von Verbesserungsmaßnahmen wird erfahrungsgemäß durch die knappen Kapazitäten bei diesen Anbietern gebremst.

In den vergangenen Jahren konnten insbesondere folgende Optimierungen realisiert werden:

- Im IT-Verfahren JUS-IT (Jugendhilfeleistungen) wurde das Vier-Augen-Prinzip durch ein Stichprobenkontrollverfahren ersetzt. Der Rechnungshof hatte hierzu festgestellt, dass in dem Stichprobenverfahren Geschäftsvorfälle mit erhöhtem Fehlerrisiko nicht ausreichend identifiziert und überprüft worden waren. Insbesondere waren die Auswahl der Stichproben und die Durchführung der Kontrollen im Rahmen des Stichprobenkontrollverfahrens nicht ausreichend.

Die damalige Behörde für Gesundheit, Soziales und Integration (Sozialbehörde) hat die festgestellten Mängel im Jahr 2021 abgestellt.

- Für das IT-Verfahren BAFSYS2 (BAföG) hatte der Rechnungshof festgestellt, dass die Anwendung des Vier-Augen-Prinzips nicht durchgängig gewährleistet war. Auch Geschäftsvorfälle mit einem hohen Fehlerrisiko konnten ohne Kontrolle durch eine zweite Person zur Auszahlung gebracht werden.

Die Behörde für Wissenschaft, Forschung und Gleichstellung² hat die Mängel 2024 behoben.

- Mängel beim Vier-Augen-Prinzip im IT-Verfahren KoPers (Personalabrechnung) führten dazu, dass in bestimmten Fällen die Überprüfung durch eine zweite Person erst nach Auszahlung erfolgte.

¹ [Jahresberichte des Rechnungshof 2017 Tz. 15](#), [2018 Tz. 16](#), [2019 Tz. 11](#), [2020 Tz. 11](#), [2021 Tz. 11](#), [2022 Tz. 17](#), [2023 Tz. 19](#), [2024 Tz. 10](#), [2025 Tz. 10](#).

² Seinerzeit Behörde für Wissenschaft, Forschung, Gleichstellung und Bezirke (BWFGB).

Das Zentrum für Personaldienste geht davon aus, dass alle erforderlichen Anpassungen 2025 realisiert werden können.

97. Die Umsetzung von Maßnahmen zur Beseitigung von Mängeln in den ebenfalls im Bestätigungsvermerk erwähnten IT-Verfahren ProCAB (Kita-Gutscheine) und GBS/GTS (Ganztagsbetreuung in Schulen) sind beabsichtigt, wurden bisher jedoch mehrfach verschoben.
98. Der Rechnungshof erkennt die Anstrengungen zur Beseitigung der Mängel im IKS der IT-Verfahren an. Die genannten Positivbeispiele zeigen, dass technische Anpassungen zeitnah möglich sind, sofern die Mängelbehebung mit Priorität verfolgt wird. Die bereits erreichten Verbesserungen im rechnungslegungsbezogenen IKS der IT-Verfahren tragen dazu bei, dass ein Wegfall des Einschränkungstatbestands „IT-Verfahren“ aus dem Bestätigungsvermerk des Rechnungshofs erreicht werden kann.
99. Der Rechnungshof hat die Finanzbehörde aufgefordert, darauf hinzuwirken, dass die Behörden ihre Bemühungen zur Mängelbeseitigung verstärken, um die Zuverlässigkeit und Vollständigkeit der IT-gestützten Rechnungslegung zu gewährleisten.
100. Die Finanzbehörde hat dies zugesagt.
101. Das rechnungslegungsbezogene IKS soll die ordnungsgemäße und verlässliche Aufstellung der Jahres- und Konzernabschlüsse sowie der Lageberichte und die Einhaltung der einschlägigen Rechnungslegungsvorschriften der LHO sicherstellen. Neben dem rechnungslegungsbezogenen IKS muss es seit jeher ein internes Kontrollsystem geben, das fachliche Fehler in der Sachbearbeitung verhindert.³ Es hat grundsätzlich ebenfalls einen Bezug zu den Rechnungslegungsvorschriften, denn aus fachlichen Fehlern können Rückforderungen gegenüber der Stadt (zum Beispiel des Bundesanteils bei Leistungen, die nicht hätten gewährt werden müssen) oder Rückforderungen der Stadt gegenüber Dritten (aufgrund ungerechtfertigt gewährter Leistungen) resultieren. Erkennt ein solches fachbezogene IKS Fehler nicht, kann in der Rechnungslegung eine entsprechende Verbindlichkeit oder Forderung fehlen. Die Rechnungslegung wird allerdings nur falsch, wenn solche Fehler tatsächlich mit einer hinreichenden Wahrscheinlichkeit zu Forderungen und Verbindlichkeiten führen.
102. Der Rechnungshof weist darauf hin, dass die Feststellung, dass sich das rechnungslegungsbezogene IKS verbessert hat, kein Positivtestat hinsichtlich des Zustands des fachbezogenen IKS darstellt.

Übertragungen vom Sondervermögen Stadt und Hafen

103. Seit der Prüfung des Jahresabschlusses 2020 beanstandet der Rechnungshof Mängel bei der Abbildung von Vermögensgegenständen des Infrastrukturvermögens, die vom Sondervermögen Stadt und Hafen (Sondervermögen) an den Kernhaushalt übertragen wurden.⁴ Das Sondervermögen finanziert städtebauliche

Übertragungen vom SoV Stadt und Hafen weiterhin nicht bilanziert

³ Nach § 6 LHO sind „bei der (...) Ausführung des Haushaltsplans nur die Kosten (...) zu berücksichtigen, die zur Erfüllung der staatlichen Aufgaben notwendig sind“.

⁴ [Jahresbericht 2022, Tz. 107 ff.](#)

Projekte in der HafenCity und im Plangebiet Grasbrook. Zu diesem Zweck erhält es von der FHH im Wege der bilanziellen Einlage Grundstücke, auf denen es Entwicklungsmaßnahmen durchführt. Die Infrastrukturprojekte (Grundstücke und Aufbauten) werden nach Abschluss unentgeltlich an die FHH übertragen. Der Rechnungshof hat zum Abschluss 2020 festgestellt, dass:

- nach Fertigstellung übertragenes Infrastrukturvermögen in der Bilanz der FHH fehlerhaft als Anlage im Bau ausgewiesen (40,1 Mio. Euro) und
- vom Sondervermögen übertragenes Infrastrukturvermögen in Höhe von rund 22 Mio. Euro in der Bilanz der FHH nicht berücksichtigt waren.

104. Der Bestand auf dem Bilanzposten Anlage im Bau hat sich nach Aufklärungsarbeiten durch die Behörde für Verkehr und Mobilitätswende (BVM) und den daraufhin vorgenommenen Nachaktivierungen und Ausbuchungen auf 10,4 Mio. Euro verringert.

Der Betrag des bilanziell nicht berücksichtigten Infrastrukturvermögens stieg zum Abschluss 2024 auf 22,4 Mio. Euro. Mit rund 19 Mio. Euro entfallen diese Übertragungen im Wesentlichen auf die Haushaltsjahre 2016 und 2017.

105. In seiner Stellungnahme zum Jahresbericht 2022 des Rechnungshofs führte der Senat aus, dass Zuständigkeitsfragen insbesondere in Bezug auf Uferbefestigungen⁵ die zutreffende Bilanzierung verzögerten. In den Folgejahren⁶ stellte der Senat jeweils in Aussicht, die Zuständigkeit für Kaianlagen und Uferbefestigungen in der HafenCity regeln zu wollen.
106. Je länger die notwendige Aktivierung der Anlagen unterbleibt, desto schwieriger wird es, eine sachgerechte Bilanzierung herbeizuführen, zumal die Aufbewahrungsfrist für die zugrunde liegenden Buchungsunterlagen abzulaufen droht.
107. Der Rechnungshof hat die fehlende bzw. fehlerhafte Bilanzierung im Jahresabschluss 2024 in seiner Prüfung erneut beanstandet. Er hat die Finanzbehörde aufgefordert, auf die vollständige und richtige Bilanzierung des übertragenen Infrastrukturvermögens hinzuwirken.
108. Die Finanzbehörde hat dies zugesagt.
109. Der Rechnungshof missbilligt, dass der Senat für Vermögensübertragungen der Jahre 2016 und 2017 bis heute keine zutreffende Bilanzierung bewirkt hat. Ein Wirtschaftsbetrieb, der während der Aufbewahrungsfrist seiner Buchhaltungsunterlagen vom Abschlussprüfer benannte Bilanzierungsfragen nicht klärt, ist schwer vorstellbar. Es ist nicht hinzunehmen, dass die FHH für sich andere Maßstäbe in Anspruch nimmt.

⁵ [Bürgerschaftsdrucksache 22/8255 vom 10. Mai 2022, S. 4.](#)

⁶ 2023: [Bürgerschaftsdrucksache 22/11728 vom 25. April 2023, S. 5.](#); 2024: [Bürgerschaftsdrucksache 22/15245 vom 14. Mai 2024, S. 5.](#); 2025: [Bürgerschaftsdrucksache 23/312 vom 6. Mai 2025, S. 10.](#)

Nicht bilanzierte Straßen, Brücken und Tunnel

110. Im Haushaltsjahr 2024 hat die BVM das Projekt „Anlagenbuchhaltung der BVM – Bilanzierung des Infrastrukturvermögens“ abgeschlossen. Ziel des Projektes war die Entwicklung und Umsetzung eines Konzepts zur Bilanzierung des Infrastrukturvermögens, insbesondere die Auflösung der Sammelanlagen für Straßen zur Überführung in Einzelanlagen. Mit dem Projekt wurde die Einzelbilanzierung grundsätzlich zutreffend umgesetzt. Neu hergestellte und bisher nicht gewidmete Straßen in der HafenCity hat die Behörde allerdings bisher nicht vollständig bilanziert. Sie beabsichtigt, die Bilanzierung der fehlenden Straßen nachzuholen.
111. Mit Übernahme der Zuständigkeit für Brücken und Tunnelbauwerke hat die BVM festgestellt, dass nicht alle diese Bauwerke bilanziell erfasst waren. Rund 100 Bauwerke wurden im Haushaltsjahr 2025 nachaktiviert. Für weitere Bauwerke seien Bestandsdaten erst noch zu erheben. Die BVM hat den Landesbetrieb Straßen, Brücken und Gewässer (LSBG) mit der Erhebung dieser Daten beauftragt.
112. Der Rechnungshof hat die unvollständige bilanzielle Erfassung der Straßen sowie der Brücken- und Tunnelbauwerke beanstandet. Er hat die Finanzbehörde aufgefordert, auf die vollständige Bilanzierung der Straßen, Brücken und Tunnel hinzuwirken.
113. Die Finanzbehörde hat dies zugesagt.

*Straßen, Brücken
und Tunnel unvoll-
ständig bilanziert*

Bilanzierung von Finanzanlagen

114. Zum 31. Dezember 2024 bilanziert die FHH im Jahresabschluss für die Kernverwaltung 135 Finanzanlagen mit einem Buchwert von 19,8 Mrd. Euro.⁷ Damit der Senat der Bürgerschaft die Haushaltsrechnung und die Konzernrechnung zur ersten Sitzung im September zuleiten kann (§ 80 Absatz 1 LHO), ist es erforderlich, dass die Tochterorganisationen ihre geprüften Jahresabschlüsse rechtzeitig an die Finanzbehörde für die Erstellung des Jahres- und Konzernabschlusses übersenden. Um das zu erreichen, sind von den Tochterorganisationen der Jahresabschluss, der Lagebericht sowie der Prüfungsbericht über die Abschlussprüfung bis zum Ende des vierten Monats des nachfolgenden Geschäftsjahres der Aufsicht führenden Behörde und der Finanzbehörde vorzulegen (Nr. 6.5 VV zu § 65 LHO, Nr. 1.8 VV zu § 106 LHO).
115. Wie in den Vorjahren lagen nicht für alle Finanzanlagen die Jahresabschlüsse für die Erstellung des Jahres- und Konzernabschlusses vor. Ohne rechtzeitige Vorlage der Jahresabschlüsse werden die Finanzanlagen hilfsweise auf Basis der Vorjahresabschlüsse bewertet, gegebenenfalls fehlen wesentliche aktuelle Daten für die Erstellung des Konzernabschlusses der FHH.
116. Auffällig ist in diesem Zusammenhang insbesondere, dass der LSBG für die Jahre 2023 und 2024 keine Jahresabschlüsse vorgelegt hat. Der LSBG erbringt diverse Leistungen im Bereich des Infrastrukturvermögens (insbesondere Verkehr und Wasserwirtschaft). So bestehen sowohl zwischen der Kernverwaltung (v. a. der BVM und der Behörde für Umwelt, Klima, Energie und Agrarwirtschaft) als auch anderen Tochterorganisationen der FHH und dem LSBG diverse Verflechtungen. Das Fehlen der Jahresabschlüsse des LSBG hat damit auch Auswirkungen auf die Erstellung des

*LSBG weiterhin
ohne Jahres-
abschluss*

⁷ Anteile an verbundenen Unternehmen und Beteiligungen – ohne Ausleihungen – an denen die FHH unmittelbar beteiligt ist.

Konzernabschlusses der FHH. So konnte die Finanzbehörde 2024 für den LSBG keine Intercompany-Abstimmung⁸ durchführen. Zudem musste sie für die obligatorische Eliminierung von Aufwendungen aus konzerninterner Bautätigkeit diese Aufwendungen schätzen. Nach Angaben des Landesbetriebs führten die Umstellung des Buchhaltungssystems auf die neue technische Basis SAP S4/HANA und die Integration des Projektmanagements, des Erhaltungsmanagements und der Materialwirtschaft zu Fehlern in der Buchführung, die die Erstellung der Abschlüsse verhinderten.⁹

117. Der Rechnungshof hat diese Mängel erneut beanstandet. Er hat die Finanzbehörde aufgefordert, darauf hinzuwirken, dass ihr die Jahresabschlüsse der Finanzanlagen fristgerecht für die Erstellung des Jahres- und Konzernabschlusses vorliegen.
118. Die Finanzbehörde hat dies zugesagt.

Justizkasse

119. Die Behörde für Justiz und Verbraucherschutz setzt für die Buch- und Belegführung in der Justizkasse seit 1994 das IT-Verfahren KABU ein.
120. Im Haushaltsjahr 2024 hat die Behörde über die Justizkasse rund 175 Mio. Euro eingenommen (im Wesentlichen Gerichtsgebühren) und rund 117 Mio. Euro ausgezahlt (insbesondere Ausgaben für Sachverständige, Berufsbetreuer sowie andere Verfahrensauslagen).
121. Aus dem IT-Verfahren werden nach wie vor die kameralen Kontierungselemente Kapitel und Titel an das Hauptbuch SAP RVP übergeben und erst hier in eine doppische Kontierung übergeleitet.
122. Die Vorprüfungsstelle der Finanzbehörde und der Rechnungshof haben Verstöße gegen die in den §§ 70 und 74 LHO sowie den zugehörigen VV festgelegten Vorgaben zur Buchführung und zum Einsatz von IT-Verfahren festgestellt, u. a.:
- Das IT-Verfahren wird in einem nicht BSI-zertifizierten Rechenzentrum betrieben.
 - Es ist nicht auswertbar, welche Personen zu welchem Zeitpunkt mit welchen Berechtigungen ausgestattet waren.
 - Die obligatorische Belegverfolgung der Buchungen, ausgehend vom Hauptbuch zurück in das IT-Verfahren KABU (retrograde Belegverfolgung), ist nicht in allen Fällen möglich.
 - Datenübertragungen an das Hauptbuch führten zu offenen Posten in Höhe von rund 21 Mio. Euro, für die nicht geklärt ist, ob die zugrunde liegenden Forderungen und Verbindlichkeiten dem Grunde und der Höhe nach berechtigt sind.
123. Im Rahmen der Digitalisierung der Justizkasse ist beabsichtigt, bis Ende 2026 das IT-Verfahren KABU abzulösen und unter Nutzung der DRIVE-IT (Digitales Rechnungswesen in der Verwaltung) in das SAP-System RVP zu integrieren.

21 Mio. Euro
ungeklärte offene
Posten

⁸ Die Abstimmung von Intercompany-Salden ist der Abgleich von Forderungen und Verbindlichkeiten, Aufwendungen und Erträgen im Konzernverbund zum Zweck der Eliminierung konzerninterner Verflechtungen.

⁹ [Bürgerschaftsdrucksache 23/853 vom 11. Juli 2025.](#)

124. Der Rechnungshof hat das IT-Verfahren KABU beanstandet. Er erwartet, dass mit der Digitalisierung der Justizkasse die kassenrechtlichen Vorschriften für die Buchführung beachtet werden.

Liquide Mittel

125. Zwischen der FHH und der Sprinkenhof GmbH (Sprinkenhof) besteht ein Treuhandverhältnis. Die Sprinkenhof verwaltet im Rahmen der Baubetreuung treuhänderisch Bankguthaben für die FHH (5,4 Mio. Euro per 31. Dezember 2024). Weder die Sprinkenhof noch die FHH bilanzieren dieses Guthaben. Die Klärung von Ansatz, Ausweis und Bewertung des Treuhandverhältnisses mit der Sprinkenhof ist bisher nicht abgeschlossen.
126. Der Rechnungshof hat die nicht abgeschlossene Überprüfung kritisiert.
127. Die Justizkasse verwaltet die Bankkonten für den „Täter-Opfer-Ausgleich“ und den „Sammelfonds für Bußgelder“. Der Rechnungshof hatte in der Vergangenheit auf die notwendige Einrichtung entsprechender Sachkonten im Hauptbuch hingewiesen. Während die Bankkonten des „Sammelfonds für Bußgelder“ seit Oktober 2024 in der Buchhaltung der FHH erfasst werden, fehlen die Bankkonten für den „Täter-Opfer-Ausgleich“ weiterhin.
128. Der Rechnungshof hat beanstandet, dass es zu den Bankkonten für den „Täter-Opfer-Ausgleich“ keine korrespondierende Abbildung im Jahresabschluss der FHH gibt. Er hat die Finanzbehörde aufgefordert darauf hinzuwirken, dass die regelkonforme bilanzielle Abbildung für den „Täter-Opfer-Ausgleich“ sichergestellt wird.
129. Die Finanzbehörde hat dies zugesagt.
130. Für Zahlungsvorgänge bei Online-Diensten (ePayment) hat die FHH 2023 und 2024 insgesamt elf Bankkonten bei der Bundesbank eingerichtet. Sieben Bankkonten werden nicht über ein korrespondierendes Sachkonto in der Buchhaltung der FHH abgebildet.
131. Der Rechnungshof hat dies beanstandet und die Finanzbehörde aufgefordert, die vollständige Abbildung der für die FHH eingerichteten Bundesbankkonten im SAP-System RVP sicherzustellen, sobald feststeht, welche Konten für die Abwicklung von ePayment-Vorgängen tatsächlich benötigt werden.
132. Die Finanzbehörde hat dies zugesagt.

*Treuhandgut-
haben nicht
bilanziert*

Doppelzahlungen

133. Bei der Prüfung von Hauptbuch und Geschäftspartnerbuchhaltung hat der Rechnungshof Doppelzahlungen in Höhe von rund 31 Tsd. Euro festgestellt. Ursächlich waren Fehler in der Sachbearbeitung. Bereits im Prüfungsverfahren haben die zuständigen Behörden und Ämter die überzahlten Beträge zurückgefordert. Grundsätzlich prüft die Kasse.Hamburg die Auszahlungen der FHH auf Doppelzahlungen. Die in der Prüfung beanstandeten Zahlungen hat die Kasse.Hamburg allerdings nicht erkannt.

134. Der Rechnungshof hat die Finanzbehörde gebeten, Maßnahmen zu prüfen, um Doppelzahlungen sicherer zu erkennen.
135. Die Finanzbehörde hat dies zugesagt.

IT-System

136. Der Rechnungshof hat folgende Mängel bei der Prüfung des IT-Systems für die Rechnungslegung (SAP S/4 HANA) festgestellt:
- Im Prüfungszeitraum gab es einzelne Benutzerkennungen, deren Initialkennwort nicht geändert worden ist.
 - Mehreren nicht zur Administration gehörenden Benutzerkennungen wurden sensible Systemberechtigungen zugeordnet.
 - Einzelnen Benutzern im SAP HANA wurden Berechtigungen nicht über sog. Rollen, sondern direkt zugeordnet. Durch diese direkten Zuordnungen steigt das Risiko, dass einzelne Benutzer zu viele oder falsche Berechtigungen erhalten.
 - Daten, die aus der Datenbank exportiert werden, waren nicht ausreichend geschützt.
 - Nicht alle sicherheitsrelevanten Aktivitäten werden protokolliert und überwacht.
137. Der Rechnungshof hat die Mängel im Benutzer- und Berechtigungsmanagement sowie bei der Verschlüsselung und der Protokollierung sicherheitsrelevanter Vorgänge beanstandet. Er hat die Finanzbehörde aufgefordert, kritische Zugriffsberechtigungen zu überprüfen, die Erforderlichkeit von Berechtigungen zu dokumentieren und nicht erforderliche Berechtigungen zu löschen.
138. Die Finanzbehörde hat dies zugesagt.

Benutzerkennungen mit unzulässigen Initialpasswörtern im SAP-System

Konzern – Zwischenergebniseliminierung

139. Im Haushaltsjahr hat die Kommanditgesellschaft VHG Verwaltung Hamburgischer Gebäude GmbH & Co. (VHG), ein öffentliches Unternehmen der FHH, ein Grundstück an das Sondervermögen Schulimmobilien verkauft. Aus dem Geschäft hat die VHG einen Buchgewinn von 26 Mio. Euro realisiert. Beide Organisationseinheiten werden vollkonsolidiert in den Konzernabschluss der FHH einbezogen. Der realisierte Buchgewinn (sog. Zwischengewinn) wurde im Rahmen der Abschlusserstellung von der VHG nicht als konzerninterner Vorgang gemeldet und daher nicht eliminiert. Im Ergebnis wird der Jahresüberschuss im Konzernabschluss der FHH um 26 Mio. Euro zu hoch ausgewiesen.
140. Der Rechnungshof hat die unterlassene Zwischengewinneliminierung beanstandet. Er hat die Finanzbehörde aufgefordert, sicherzustellen, dass wesentliche Zwischengewinne eliminiert werden.
141. Die Finanzbehörde hat dies zugesagt.

Konzernergebnis um 26 Mio. Euro zu hoch ausgewiesen

Informationstechnologie

Bilanzanalyse Dataport 2024

Senatskanzlei / Dataport AöR

142. Die Anstalt des öffentlichen Rechts Dataport (Dataport) ist u. a. für die Freie und Hansestadt Hamburg (FHH) zentrale Dienstleisterin auf dem Gebiet der Informations- und Kommunikationstechnik. Trägerinnen und Träger sowie Mitglieder im Verwaltungsrat der Anstalt sind die FHH, die Freie Hansestadt Bremen, die Länder Schleswig-Holstein, Sachsen-Anhalt, Niedersachsen und Mecklenburg-Vorpommern sowie der kommunale IT-Verbund Schleswig-Holstein. Der Verwaltungsrat von Dataport beschließt über die grundsätzlichen Angelegenheiten der Anstalt und überwacht die Geschäftsführung. Den Vorsitz im Verwaltungsrat hat derzeit die FHH, vertreten durch die Senatskanzlei.
143. Geprüft wurde der mit einem uneingeschränkten Bestätigungsvermerk eines Wirtschaftsprüfers versehene Jahresabschluss von Dataport auf den 31. Dezember 2024 unter Einbeziehung der Jahresabschlüsse der Vorjahre und aktueller Entwicklungen hinsichtlich der wirtschaftlichen Lage der Anstalt.

Jahresergebnis

144. Nach Jahresfehlbeträgen in den Jahren 2012 bis 2016 erwirtschaftete Dataport ab dem Jahr 2017 Überschüsse. Das Geschäftsjahr 2024 schloss Dataport dann im Wesentlichen aufgrund der wirtschaftlich negativen Entwicklung beim Programm Phoenix / Produkt dPhoenix (im Folgenden Phoenix) mit einem deutlichen Fehlbetrag ab. Mit Phoenix wurde ein webbasierter Arbeitsplatz für die Verwaltung mit allen Anwendungen für die digitale Zusammenarbeit (u. a. E-Mail- und Kalender-Anwendung, Textverarbeitung, Tabellenkalkulation sowie eine Softwarelösung für Videokonferenzen) auf Basis von Open-Source-Software erstellt.

Hoher Jahresfehlbetrag

Im Ergebnis führte Phoenix zu einem negativen Betriebsergebnis von 23,9 Mio. Euro (Vorjahr: positives Betriebsergebnis von 25,3 Mio. Euro) mit einem Jahresfehlbetrag von 28,9 Mio. Euro (Vorjahr: Jahresüberschuss 11,6 Mio. Euro) ab. Ursächlich dafür waren insbesondere als sonstige betriebliche Aufwendungen gebuchte Abgänge selbsterstellten Anlagevermögens in Höhe von 36,5 Mio. Euro.

Eigenkapitalentwicklung

145. Das Eigenkapital von Dataport ging von 101,2 Mio. Euro im Vorjahr zum Stichtag 31. Dezember 2024 auf 72,3 Mio. Euro zurück. Die Eigenkapitalquote fiel gegenüber dem Vorjahr (14,3 %) auf 9,9 % zum Stichtag 31. Dezember 2024 und damit unter die im Verwaltungsrat vereinbarte Untergrenze von 10 % auf den niedrigsten Wert seit der Gründung der Anstalt im Jahr 2004. Die Fremdkapitalquote stieg entsprechend auf 90,1 %. Damit korrespondierend erhöhte sich der Verschuldungsgrad auf nunmehr 908 % (Vorjahr 597 %).
146. Der Wirtschaftsprüfer hat auf Basis des Lageberichts der Anstalt festgestellt, dass sich betriebswirtschaftliche Risiken bei der Aktivierung von selbsterstellten immateriellen Vermögensgegenständen wie zum Beispiel der Netzinfrastruktur und des

Eigenkapitalquote erheblich gesunken

Rechenzentrums ergeben, falls die erstellten Produkte oder Infrastrukturen nicht angenommen und genutzt werden sollten.

147. Bezogen auf das deutlich negative Jahresergebnis zum 31. Dezember 2024 in Höhe von 28,9 Mio. Euro und die dieses Ergebnis beeinflussenden Faktoren (Tz. 144) ist festzustellen, dass sich die in den Vorjahren durch Dataport eingegangenen Risiken realisiert haben bzw. weitere potenzielle Risiken vorhanden sind (Tz. 146).

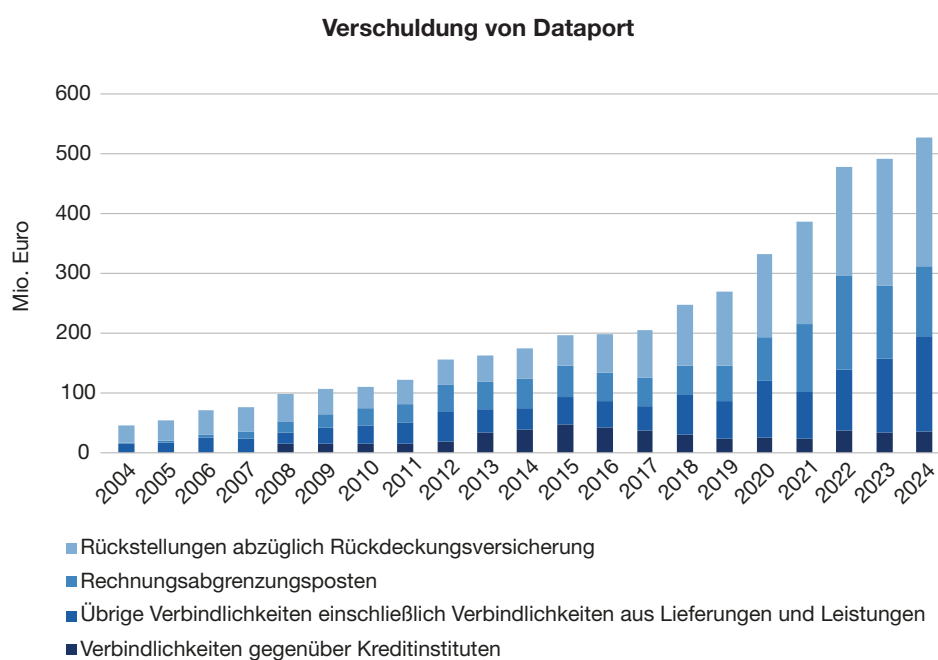
Der Rechnungshof hält es im wirtschaftlichen Interesse der Trägerin FHH insbesondere mit Blick auf die für Dataport greifende Gewährträgerhaftung daher für dringend geboten, Maßnahmen zur Vermeidung weiterer Verluste zu ergreifen.

148. Der Rechnungshof hat die Senatskanzlei daher aufgefordert, im Verwaltungsrat die weitere Entwicklung der Eigenkapitalquote aufmerksam zu beobachten sowie gegebenenfalls in Zusammenarbeit mit den anderen Trägern den Vorstand mit geeigneten Maßnahmen zu beauftragen.

Verschuldung und Liquidität

149. Als Ausdruck der gestiegenen Verschuldung (Tz. 145) erhöhten sich die Kredit-schulden Dataports im Jahr 2024 trotz Tilgungen im Bereich der Investitionsdar-lehen leicht auf 34,7 Mio. Euro (Vorjahr 33,9 Mio. Euro). Die Rückstellungen für Pensionen und ähnliche Verpflichtungen stiegen auf rund 210 Mio. Euro (Vorjahr 191,8 Mio. Euro), die übrigen Verbindlichkeiten deutlich auf 159,1 Mio. Euro (Vor-jahr 123,4 Mio. Euro). Dies ist im Wesentlichen durch rund 31 Mio. Euro höhe-re Verbindlichkeiten aus Lieferungen und Leistungen zu erklären. Die bilanziellen Schulden Dataports stiegen zum Bilanzstichtag damit weiter von 492,1 Mio. Euro im Vorjahr auf 527,4 Mio. Euro.

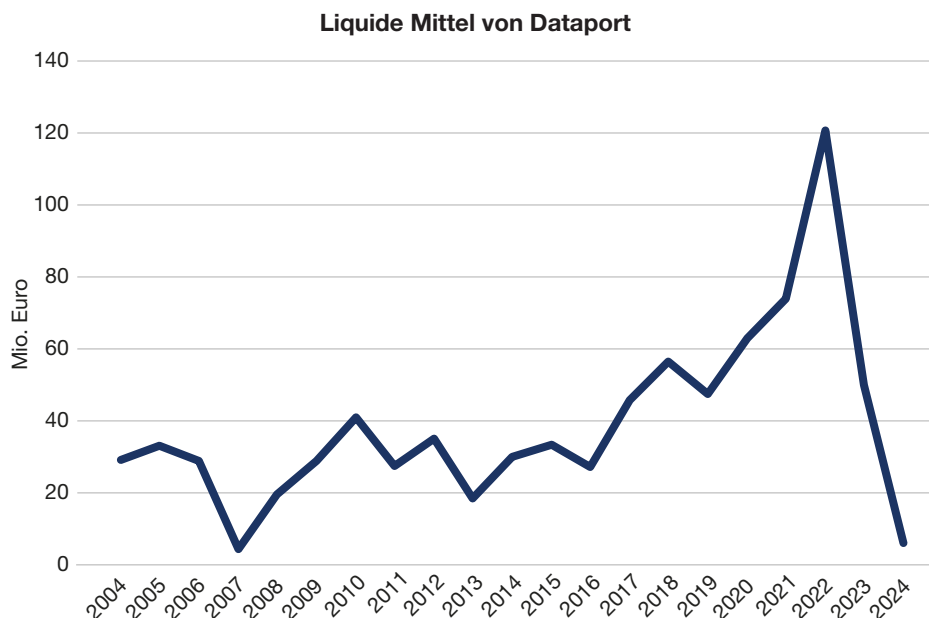
Verschuldung
gestiegen



Quelle: Berichte über die Prüfung der Jahresabschlüsse Dataports/Eigene Darstellung

150. Die Liquidität Dataports entwickelte sich bis 2022 (Höchstwert 120,9 Mio. Euro) überwiegend positiv. Bereits 2023 kam es dann zu einem deutlichen Einbruch auf 49,9 Mio. Euro, der sich zum 31. Dezember 2024 auf 6,1 Mio. Euro fortsetzte.
151. Nach vorhergehender positiver Entwicklung verfestigte sich in den Jahren 2023 und 2024 unterjährig ein Bedarf an Kontokorrentkrediten. Der durchschnittliche Kreditbedarf betrug im Jahr 2024 rund 18,7 Mio. Euro (Vorjahr 6,7 Mio. Euro), der Höchstwert lag bei 37,0 Mio. Euro (Vorjahr 19,8 Mio. Euro). Um den erhöhten Liquiditätsbedarf zu decken, erfolgte im Juli 2024 die Erhöhung des Kontokorrentkreditrahmens um 10 Mio. Euro. Die zu leistenden Zinszahlungen Dataports verzehnfachten sich beinahe von rund 99 Tsd. Euro im Jahr 2022 auf rund 908 Tsd. Euro im Jahr 2024.
152. Infolge der dargestellten Entwicklungen (Tz. 145, 149 ff.) hat Dataport deutlich an finanziellem Puffer verloren.

Einbruch bei der Liquidität



Quelle: Berichte über die Prüfung der Jahresabschlüsse Dataports/Eigene Darstellung

153. Gemäß § 6 Absatz 2 Dataport-Staatsvertrag überwacht der Verwaltungsrat die Geschäftsführung. Um dieser Aufgabe nachkommen zu können, muss er hinreichend informiert werden.
154. Dataport unterrichtet den Verwaltungsrat zwar regelmäßig über die Entwicklung festgelegter Unternehmenskennzahlen u. a. zur Liquidität wie zum Beispiel den beanspruchten Kontokorrentkrediten. Bereits in den Vorjahren hatte der Rechnungshof aber festgestellt, dass einige dieser berichteten Kennzahlen nur begrenzt aussagekräftig sind. Er hatte Beispiele für mögliche Änderungen vorgeschlagen, die jedoch nicht aufgegriffen wurden. Die Anzahl der in den Vorjahren berichteten Kennzahlen wurde sogar noch reduziert.
155. Auf Grundlage dieser Feststellungen hat der Rechnungshof die Senatskanzlei aufgefordert, in Zusammenarbeit mit den anderen Trägern im Verwaltungsrat künftig

nachdrücklicher aussagekräftige Informationen durch die Geschäftsführung einzufordern bzw. die vorgelegten Informationen engmaschiger zu überprüfen, v. a., um weitere Verluste zu vermeiden.

156. Der Rechnungshof hat Dataport aufgefordert, das für den Verwaltungsrat erforderliche Kennzahlen-Reporting zu überprüfen und zu erweitern, bestehenden Risiken aus dem Geschäftsbetrieb entgegenzuwirken sowie Maßnahmen zur Verbesserung der unterjährigen Liquidität zu ergreifen.

Wirtschaftliche Entwicklung von Phoenix

157. Grundlage für eine stabile wirtschaftliche Entwicklung von Dataport ist das systematische Controlling der finanziellen Aufwände und Risiken von IT-Vorhaben. Die Entwicklungen bei Phoenix haben dies in negativer Hinsicht eindrücklich belegt. Bis zur Sitzung des Verwaltungsrats im Juni 2024, bei der über die Zukunft von Phoenix entschieden wurde, waren bereits rund 140 Mio. Euro an finanziellem Aufwand für Phoenix entstanden. Wenige Wochen vor der Sitzung hatte der Vorstand dem Verwaltungsrat noch versichert, der „Business Case“ sei wirtschaftlich tragfähig. In der Sitzung wurden dann die für eine uneingeschränkte Fortsetzung von Phoenix erforderlichen Mittel gegenüber dem „Business Case“ zusätzlich auf 100 Mio. Euro geschätzt. Dieser Betrag zeigt, dass die Aufwände und Risiken für Phoenix zuvor deutlich unterschätzt worden waren und Phoenix unter realistischen Annahmen von Beginn an nicht wirtschaftlich geplant worden war. Selbst für den in der Sitzung des Verwaltungsrats letztlich beschlossenen, bis Ende 2025 vorgesehenen Rückzug aus den vertraglichen Verpflichtungen zu Phoenix waren noch mindestens zusätzliche 32 Mio. Euro notwendig.

Finanzielle Risiken bei Phoenix deutlich unterschätzt

158. In § 11 des Dataport-Staatsvertrags ist geregelt, dass Dataport nach kaufmännischen Grundsätzen und wirtschaftlichen Gesichtspunkten geführt wird.
159. Der Rechnungshof hat kritisiert, dass Dataport die finanziellen Aufwände und Risiken des Programms Phoenix gravierend unterschätzte.

Er hat Dataport aufgefordert, zukünftig für finanzielle Aufwände und Risiken ein angemessenes Management unter Beachtung des Vorsichtsprinzips vorzusehen.

Verträge im Zusammenhang mit Phoenix

160. Im April 2024 erfolgte eine Überplanung von Phoenix. Im Mai 2024 informierte Dataport den Verwaltungsratsvorsitzenden über die deutlich verschlechterte wirtschaftliche Situation. Noch Ende März 2024 schloss Dataport drei Verträge zur Umsetzung eines Digitalen Arbeitsplatzes (DAP) für die Schulen im Land Baden-Württemberg mit einem Volumen von insgesamt rund 14 Mio. Euro und beabsichtigten rund 130.000 Nutzenden.

Vertraglich vereinbarte Leistungen konnten nicht erbracht werden

Nach Bewertung des Rechnungshofs wären die drei Vertragsdokumente und die darin vorgesehenen, außerhalb des Trägerverbundes zu erbringenden Leistungen gemäß den Vorgaben des Dataport-Staatsvertrages sowie der Satzung von Dataport vor Vertragsschluss dem Verwaltungsrat zur expliziten Befassung und Entscheidung vorzulegen gewesen. Ein diesbezüglicher Beschluss liegt nicht vor. Letztlich konnten die für September 2024 zum DAP vertraglich vereinbarten Leistungen von Dataport nicht vertragsgemäß erbracht werden.

161. Dataport und die Senatskanzlei haben mitgeteilt, es sei weder im Dataport-Staatsvertrag noch in der Dataport-Satzung die Vorgabe formuliert, dass Verträge zu Leistungserbringungen außerhalb des Dataport-Trägerverbunds der Zustimmung des Verwaltungsrats bedürften. Vielmehr würde nach dortiger Auslegung der Verwaltungsrat nur im Grundsatz, aber nicht im Einzelfall beschließen. Im Zusammenhang mit einem Beschluss des Verwaltungsrats zum Zielbild von Dataport für die Jahre 2022 bis 2026 sei im Grundsatz entschieden worden, dass Dataport auch über den Trägerbereich hinaus tätig sein soll.
162. Dieser Argumentation kann der Rechnungshof nur eingeschränkt folgen. Der Wortlaut der Regelung des § 6 Absatz 1 des Dataport-Staatsvertrags „Der Verwaltungsrat beschließt über die grundsätzlichen Angelegenheiten von Dataport, insbesondere über...“ sowie die Systematik der in § 6 Absatz 1 Dataport-Staatsvertrag genannten, nicht abschließenden („insbesondere“) Fälle (zum Beispiel Wirtschaftsplan und Entlastung des Vorstands) machen deutlich, dass zumindest für Entscheidungen einer gewissen Relevanz ein Einzelfallbeschluss des Verwaltungsrats erforderlich ist. Dies gilt insbesondere vor dem Hintergrund einer möglichen Gewährträgerhaftung erst recht auch nach Sinn und Zweck der Regelung. Im Falle von Verträgen bzw. Leistungen außerhalb des Trägerverbundes betrifft dies entsprechend sinnvollerweise nur solche mit einer gewissen Bedeutsamkeit, wovon im Fall der zu Phoenix geschlossenen Verträge bereits aufgrund des Umfangs (Tz. 160) auszugehen ist.

Gleichwohl hat der Rechnungshof aber anerkannt, dass der Verwaltungsrat mit dem Zielbild und auch den fortlaufenden Berichten grundsätzlich über Phoenix informiert wurde.

163. Der Rechnungshof hat kritisiert, dass die Verträge zum DAP dem Verwaltungsrat nicht vorgelegt wurden. Er hat Dataport aufgefordert, dem Verwaltungsrat Kriterien für eine Vorlage bedeutsamer Verträge für die Übernahme zusätzlicher Aufgaben außerhalb des Trägerverbundes vorzuschlagen und die entsprechenden Verträge vor Vertragsschluss dem Verwaltungsrat vorzulegen. Er hat korrespondierend der Senatskanzlei empfohlen, die bisherige weite Auslegung von § 6 Absatz 1 Dataport-Staatsvertrag kritisch zu überprüfen und insbesondere zur Frage der „Bedeutsamkeit“ des Abschlusses von Verträgen für die Übernahme zusätzlicher Aufgaben außerhalb des Trägerverbundes durch die Schaffung nachvollziehbarer Kriterien ein Einvernehmen im Verwaltungsrat herzustellen.

Der Rechnungshof hat zudem die zögerliche und verspätete Information des Verwaltungsrats über die Probleme im Projekt Phoenix beanstandet und Dataport aufgefordert, bei großen IT-Vorhaben künftig engmaschiger zu informieren.

164. Die zum DAP vertraglich vereinbarten Leistungen konnten vonseiten Dataports nicht vertragsgemäß erfüllt werden (Tz. 160). Die nach einer weiteren zwischenzeitlichen Information durch Dataport am 14. Juni 2024 auf der Sitzung am 28. Juni 2024 geäußerte Nachfrage des Vorsitzenden des Verwaltungsrats, weshalb nicht lieferbare Leistungen vertraglich vereinbart würden, war daher folgerichtig. Fragen zur Abfolge und zur Nachvollziehbarkeit der Dataport-internen Entscheidungsprozesse von Vertragsunterzeichnung und Überplanung sind gleichwohl offen. Zwischenzeitlich ist ein Prozess zur Ablösung der vertraglichen Verpflichtungen in Gang gesetzt worden. Bei diesem Prozess besteht weiterhin ein Risiko, dass über das Jahr 2025 hinaus finanzieller Aufwand durch einen deutlich negativen Deckungsbeitrag mit einer von Dataport aufgeführten Spanne zwischen 2,24 Mio. Euro und 5,11 Mio. Euro entsteht.

Weitere finanzielle
Risiken durch
Phoenix

165. Der Rechnungshof hat kritisiert, dass Dataport vertragliche Leistungen vereinbart hat, die durch die Anstalt nicht vertragsgemäß erfüllt werden konnten. Unter Berücksichtigung eines gerade bei Innovationsprojekten hinsichtlich erforderlicher Lernprozesse benötigten angemessenen „Spielraums“ hat der Rechnungshof Dataport aufgefordert, Verträge nur abzuschließen, wenn deren Chancen und Risiken hinreichend analysiert und bewertet worden sind. Gegebenenfalls könnten hierzu vom Verwaltungsrat nach unterschiedlichen Risikoklassen differenzierte Prüfungsschemata vorgegeben werden.

Steuerung von Phoenix

166. Das aus Phoenix resultierende Produkt dPhoenix wird in unterschiedlichem Umfang bei verschiedenen Kunden außerhalb des Trägerverbunds eingesetzt. Ein externes und ein internes Review zeigten, dass Phoenix mit wirtschaftlichen und finanziellen Risiken verbunden sowie als Produkt noch nicht wettbewerbsfähig war. Zudem wurden durch das interne Review zahlreiche gravierende Mängel bei der wirtschaftlichen, finanziellen, organisatorischen und inhaltlichen Steuerung festgestellt. Dies umfasste auch eine mangelhafte Dokumentation sowie ein unzureichendes Risikomanagement. Darüber hinaus stiegen potenzielle Auftraggeber wie beispielsweise das Trägerland Schleswig-Holstein bereits zuvor (u. a. aufgrund von Verzögerungen und fehlenden Sicherheitskonzepten) aus, sodass mögliche Erlöse nicht erzielt werden konnten.
167. Von Oktober 2023 bis März 2024 versuchte Dataport – letztlich ohne Erfolg –, durch einen verstärkten Personaleinsatz die Probleme bei Phoenix zu lösen. In der Folge führte dies bei Phoenix u. a. zu rund 70 % erhöhten Personalkosten im Jahr 2024 gegenüber dem Jahr 2023.
168. Der Rechnungshof hat kritisiert, dass bei Dataport bis in das Jahr 2024 hinein zahlreiche gravierende Mängel im Zuge der wirtschaftlichen, finanziellen, organisatorischen und inhaltlichen Steuerung von Phoenix zutage traten, die nachhaltige wirtschaftliche Schäden für Dataport und damit für die Trägerländer zur Folge haben.
169. Der Rechnungshof hat Dataport aufgefordert, die sich in der Umsetzung befindenden Maßnahmen zur besseren Steuerung konsequent weiterzuverfolgen, um damit zukünftig die im Rahmen von Phoenix aufgetretenen Probleme zu vermeiden.
170. Erschwerend kommt hinzu, dass Kontrollmechanismen nicht wirken konnten: Im Jahr 2022 entschied der Vorstand, die Prüfung von Phoenix durch die Innenrevision zu verschieben. Im Ergebnis erfolgte diese Prüfung dann erst ab Mitte Oktober 2024 – und damit deutlich zu spät. Der Rechnungshof hat dies kritisiert.
171. Der enge zeitliche Zusammenhang zwischen den Vertragsabschlüssen zum DAP Ende März 2024 und der im April begonnenen Überplanung von Phoenix mit dem Ergebnis erheblicher technischer Defizite legen den Schluss nahe, dass Dataport die Verträge zum DAP auf einer zumindest nicht ausreichenden Informationsbasis schloss (Tzn. 160 und 170). Dies wirft Fragen zur Beachtung der erforderlichen Sorgfalt auf. Vor diesem Hintergrund hat der Rechnungshof der Senatskanzlei nahegelegt, auf den Verwaltungsrat mit dem Ziel einzuwirken, die Vorgänge bei Phoenix rund um die Vertragsabschlüsse zum DAP und die damit verbundenen Verantwortlichkeiten auch im Hinblick auf mögliche Sorgfaltsmängel zu klären.

*Gravierende
Steuerungs-
mängel und
zu erwartende
wirtschaftliche
Schäden*

Stellungnahme der Verwaltung

172. Die geprüften Stellen haben die Feststellungen des Rechnungshofs anerkannt und die Umsetzung seiner Forderungen und Empfehlungen zugesagt.
173. Bezogen auf die Steuerung von Phoenix haben die geprüften Stellen zu den Reviews (Tz. 166) ergänzend mitgeteilt, dass nach ihrer Auffassung die technische Entwicklung von Phoenix grundsätzlich richtig aufgesetzt und grundlegende Mängel in der Architektur nicht festgestellt worden seien. Phoenix sei jedoch mit wirtschaftlichen und finanziellen Risiken verbunden geblieben und als Produkt daher nicht tragfähig gewesen.

Zur Beachtung der erforderlichen Sorgfalt (Tz. 171) haben die geprüften Stellen außerdem mitgeteilt, dass es intensive interne und externe Begutachtungen des Programmes Phoenix sowie Aufarbeitungen von Fehleinschätzungen und Fehlentwicklungen gegeben habe, aus denen zahlreiche Maßnahmen insbesondere zu einem weiter verbesserten Risikomanagement abgeleitet und implementiert worden seien. Damit seien die Aufarbeitungen in Abstimmung mit dem Verwaltungsrat abgeschlossen. Die entwickelten Maßnahmen würden umgesetzt und dem Verwaltungsrat regelmäßig berichtet.

IT-Verfahren eZeit

Landesbetrieb Zentrum für Personaldienste

174. Das Zentrum für Personaldienste (ZPD) betreibt ein IT-Verfahren für die elektronische Zeitwirtschaft (IT-Verfahren eZeit), das in der Freien und Hansestadt Hamburg (FHH) als Standard in Behörden, Ämtern, Gerichten, Landesbetrieben und Hochschulen eingesetzt wird. Das IT-Verfahren eZeit wird mittlerweile für folgende Anwendungsfälle eingesetzt:
- Zeiterfassung („kommt/geht“)/Zeitwirtschaft,
 - Prozesse/Workflows (zum Beispiel Erstellung und Bearbeitung von Urlaubsanträgen),
 - Datenerfassung und Übertragung von Daten für die Abrechnung erfasster Arbeitszeiten,
 - Personaleinsatz- und Schichtplanung,
 - Zutrittskontrolle,
 - Planung und Kontrolle.

Wirtschaftlichkeit und Erfolgskontrolle

175. Bei Aufstellung und Ausführung des Haushaltsplans sind gemäß § 7 LHO die Grundsätze der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit zu beachten. Für alle finanzwirksamen Maßnahmen sind angemessene Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen durchzuführen. Vor Durchführung von Maßnahmen mit finanzieller Bedeutung ist deren Zielsetzung zu bestimmen. Während und nach ihrer Durchführung sind diese Maßnahmen auf Zielerreichung, Wirksamkeit und Wirtschaftlichkeit zu überprüfen (Erfolgskontrolle).
176. Für die Weiterentwicklung des IT-Verfahrens eZeit wurden seit 2018 im zentralen IT-Planungsverfahren Projekt Portfolio Management (PPM) vier IT-Vorhaben eingerichtet. Bis zum Jahr 2024 entstanden hierfür rund 3,4 Mio. Euro an Ist-Kosten.
177. Für zwei dieser IT-Vorhaben erstellte das ZPD keine Wirtschaftlichkeitsuntersuchung.
178. Eines dieser Vorhaben war aufgrund nicht ausreichender Personalressourcen im Verzug, obwohl gemäß den dafür geltenden internen Vorgaben eine Verfügbarkeit der notwendigen Personalressourcen für Planung, Umsetzung und Betreuung hätte sichergestellt werden müssen.
179. Das ZPD wiederholte im Rahmen eines Abschlussberichts für eines seiner Vorhaben die Texte der hinterlegten operativen Ziele und versah sie mit der Vorbemerkung „Folgende operativen Ziele konnten im Projektverlauf erreicht werden: ...“. Dies stellt keine Erfolgskontrolle im Sinne des § 7 LHO dar. Es fehlten zum Beispiel Angaben darüber, in welchem Umfang die formulierten Ziele erreicht worden sind. Das ZPD hätte eine Zielerreichungs- und Wirkungskontrolle sowie Effizienz-/

Fehlende Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen

Keine ausreichende Erfolgskontrolle

Wirtschaftlichkeitskontrolle zur Überprüfung der Wirtschaftlichkeit der Maßnahme vornehmen und dokumentieren müssen.

180. Der Rechnungshof hat die fehlenden Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen, die nicht ausreichende Vornahme einer Erfolgskontrolle sowie die Mängel bei der Einhaltung von internen Vorgaben beanstandet und das ZPD aufgefordert, § 7 LHO und seine VV sowie weitere interne Vorgaben künftig einzuhalten.

Informationssicherheit

181. Die Vorgaben des Rahmen-Sicherheitskonzepts (RaSiKo) sehen für die Behörden bei der Informationssicherheit eine Vorgehensweise nach den Standards des Bundesamts für Sicherheit in der Informationstechnik (BSI) gemäß IT-Grundschutz vor.
182. Das ZPD wandte die durch das RaSiKo vorgeschriebene Vorgehensweise gemäß IT-Grundschutz nicht auf das IT-Verfahren eZeit an. Zwar sind in den vorgelegten Dokumenten (mit datenschutzrechtlichem Bezug) zum Teil Informationen vorhanden, die für die Vorgehensweise gemäß IT-Grundschutz relevant sind (zum Beispiel fachliche und technische Beschreibungen). Alle nachfolgenden Arbeitsschritte zur Informationssicherheit, u. a. eine den Anforderungen des IT-Grundschutzes genügende Schutzbedarfsfeststellung sowie eine Risikoanalyse, sind aber nicht vorhanden. Zudem ist die vorgelegte datenschutzrechtliche Dokumentation aus dem Jahr 2015 veraltet und berücksichtigt weder die in der Zwischenzeit vollzogenen Änderungen im Zuge der Systemerneuerung des IT-Verfahrens eZeit ab dem Jahr 2018 noch die aktuelle datenschutzrechtliche Gesetzgebung.
183. Die bei der datenschutzrechtlichen Schutzbedarfsfeststellung durch das ZPD vorgenommene Einstufung eines „normalen“ Schutzniveaus ist überprüfungsbedürftig, da das IT-Verfahren eZeit sensible personenbezogene Daten wie zum Beispiel Gesundheitsdaten (Angaben zur Schwerbehinderung oder Abwesenheiten durch Krankheit) verarbeitet.

*Mängel bei der
Informationssicherheit*

Auch aus Sicht der Informationssicherheit ist nach Einschätzung des Rechnungshofs ein nur normaler Schutzbedarf der Daten bezogen auf Gefährdungen der Verfügbarkeit, Vertraulichkeit und Integrität zu niedrig. Die Verfügbarkeit von Daten aus dem IT-Verfahren eZeit ist als besonders wichtig einzustufen, da hiermit beispielsweise die Schichtplanung bei der Polizei Hamburg und der Feuerwehr Hamburg erfolgt, die für die Vorbereitung von Einsatzlagen zwingend erforderlich ist. Da Personal- und Gesundheitsdaten verarbeitet werden, ist auch das Schutzziel der Vertraulichkeit im Rahmen der Informationssicherheit als hoch einzustufen. Gesundheitsdaten, Arbeitszeiten, Schichtverteilungen und Angaben zur Schwerbehinderung dürfen nur durch berechtigte Personen einsehbar sein. Gleiches gilt für die Integrität der Daten in einem solchen IT-Verfahren: Daten zur Arbeitszeit müssen besonderen Schutz vor unberechtigter oder unbeabsichtigter Veränderung erfahren, auch weil Fehler in diesem Bereich dienst- und arbeitsrechtliche Konsequenzen haben können.

184. Eine den Anforderungen an die Informationssicherheit entsprechende Vorgehensweise gemäß IT-Grundschutz einschließlich einer angemessenen Schutzbedarfs-einstufung hat das ZPD beim IT-Verfahren eZeit nicht eingehalten.
185. Der Rechnungshof hat die Verstöße beanstandet und das ZPD aufgefordert, die Informationssicherheit für das IT-Verfahren eZeit gemäß RaSiKo nach zunächst

vorzunehmender Schutzbedarfsfeststellung mit einem entsprechenden Schutzniveau zu gewährleisten.

Freigabe

186. IT-Verfahren dürfen erst im Produktionsbetrieb eingesetzt werden, wenn sie nach den Regeln der Freigaberichtlinie (Freigabe-RL) freigegeben wurden. Zuvor müssen sie in einem Funktions- und Abnahmetest daraufhin geprüft werden, ob sie den fachlichen Anforderungen entsprechen und korrekt funktionieren. Diese Tests müssen mit systematisch entwickelten Fallkonstellationen (Testdaten) nach einem Testplan durchgeführt werden.
187. Gemäß den Vorgaben der Freigabe-RL muss für jedes im Produktionsbetrieb eingesetzte IT-Verfahren eine Dokumentation erstellt und fortgeschrieben werden. Die Dokumentation muss revisionssicher erfolgen.
188. Nach der Inbetriebnahme einer neuen technischen Softwarekomponente des IT-Verfahrens eZeit Anfang Mai 2024 traten mehrfach Fehler auf, die nicht durch Tests erkannt worden waren. Der Einsatz der Softwarekomponente führte u. a. auch zu fehlerhaften Berichten und Auswertungen von noch zur Verfügung stehenden Urlaubstagen („unverplante Urlaubstage“ in Stundennachweisen) sowie zu fehlerhaften Darstellungen zur Urlaubsplanung. Das ZPD hat es für das IT-Verfahren eZeit versäumt, den nach der Freigabe-RL für einen ordnungsgemäßen und verlässlichen Betrieb ausreichenden Test vor der Inbetriebnahme durchzuführen.
189. Im Testplan wurden keine erwarteten Testergebnisse für die einzelnen Testfälle definiert und dokumentiert. Zudem ist die Test-Dokumentation in der Form eines Wikis erfolgt. Personen mit schreibenden Berechtigungen im Wissensmanagementsystem können die Daten zu den Tests (Testplan, Testfälle, Testergebnisse) nachträglich bearbeiten, sodass keine Revisionssicherheit gegeben ist. Darüber hinaus nahm das ZPD Tests im laufenden Echtbetrieb und damit vor einem erfolgreichen Abschluss der Funktions- und Abnahmetests und der erforderlichen Freigabe in der Produktionsumgebung vor. Dies widerspricht der Freigabe-RL und gefährdet die Stabilität des laufenden Betriebs.
190. Das ZPD erstellte für das IT-Verfahren eZeit keine vollständige Dokumentation gemäß den Vorgaben der Freigabe-RL. Daher waren wesentliche Informationen nicht nachvollziehbar. Es fehlten beispielsweise Informationen über die Schnittstelle der Personalverwaltung zur Übertragung von Personendaten zum IT-Verfahren eZeit oder Angaben zu den verarbeiteten Daten zur Schwerbehinderung. Bei den Beschreibungen von Administrationsaufgaben fehlte es teilweise an Informationen zu den verwendeten Datenbanktabellen. Ohne eine genaue Beschreibung der Tabellen und der zugehörigen Tabellenfelder können Änderungen in der Datenbank nicht oder nur mit dem Risiko fehlerhafter Ergebnisse durchgeführt werden. Damit wird die Nachvollziehbarkeit der Zusammenhänge des Systems erschwert.

*Mängel bei Tests,
Dokumentation
und Freigabe*

Die Dokumentation wies zudem Mängel hinsichtlich Aktualität (seit sieben Jahren unverändert) und Revisionssicherheit auf. Dies birgt weitere Risiken für einen verlässlichen Betrieb.

191. Bei der Anfang Mai 2024 eingeführten und bereits oben genannten Softwarekomponente erfolgte keine reguläre Freigabe. Die Inbetriebnahme ergab sich nach

Mitteilung des ZPD aus einer Notsituation (Notfreigabe). Die nach der Freigabe-RL für eine Notfreigabe erforderlichen Gründe unter Berücksichtigung möglicher Gefährdungen für das IT-Verfahren eZeit wurden durch das ZPD weder nachvollziehbar dargelegt noch revisionssicher dokumentiert. Zudem unterließ es das ZPD, die Notfreigabe schnellstmöglich durch eine reguläre Freigabe zu bestätigen.

192. Der Rechnungshof hat die Verstöße bei den Tests, der Dokumentation und der Freigabe beanstandet und das ZPD dazu aufgefordert, die Mängel zu beseitigen und sich künftig an die Vorgaben der Freigabe-RL zu halten.

Betrieb und Aufgabenerledigung

193. Der Betrieb des IT-Verfahrens eZeit ist durch nicht ausreichende technische Stabilität und Robustheit sowie fehlende Nachvollziehbarkeit von Störungen und technischen Problemen gekennzeichnet.

Erhebliche Mehrkosten durch Betriebsmängel

Installation und technischer Betrieb

194. Obwohl das ZPD eine höhere Automatisierung der Installation von Softwarekomponenten des IT-Verfahrens eZeit anstrebt, ist der Automatisierungsgrad in den vergangenen Jahren tatsächlich zurückgegangen. Notwendige Softwarekomponenten müssen derzeit manuell installiert werden. Dies führt zu langen Vorlaufzeiten von Installationen beim IT-Dienstleister Dataport.
195. Außerdem treten weiterhin technische Störungen bei wichtigen Funktionen zur Erstellung von Berichten und Auswertungen sowie Einbrüche bei der Datenverarbeitungsleistung („Performance“) auf. In der Vergangenheit konnten die Ursachen auch nach anschließenden Analysen von Dataport nicht erklärt werden. Dies legt unbekannte Systemzusammenhänge und nicht nachvollziehbare Auswirkungen auf das Systemverhalten nahe, sodass auch zukünftig mit technischen Problemen und Ausfällen gerechnet werden muss.
196. Die Installation und der Betrieb der Softwarekomponenten sowie das Technische Verfahrensmanagement des IT-Verfahrens eZeit bei Dataport sind daher mit Risiken und Unwägbarkeiten verbunden. Diese beeinträchtigen die ordnungsgemäße Aufgabenerledigung in den anwendenden Stellen und wirken sich damit negativ auf den Betriebsnutzen des IT-Verfahrens eZeit aus.
197. Seit Jahren ist ein aufwendiger Parallelbetrieb von Softwarekomponenten erforderlich, der mit komplexen Verarbeitungsprozessen verbunden ist (zum Beispiel instabile und fehleranfällige Verarbeitungsstränge bei einer nächtlich laufenden Job-Steuerung). Dadurch kommt es häufiger zu Störungen und Ausfällen von Funktionalitäten. Damit einher gehen auch weitere finanzielle Belastungen aus dem Betrieb des IT-Verfahrens eZeit. Allein zur Verbesserung der Betriebsstabilität entstehen ab dem Jahr 2024 zusätzliche jährliche Kosten in Höhe von 370 Tsd. Euro.

Funktionalitäten und Schnittstellen

198. Die festgestellten Fehlerkonstellationen bei den Funktionalitäten des IT-Verfahrens eZeit haben zur Folge, dass die Beschäftigten bei der Erfassung von Arbeitszeiten, Dienstgängen und Pausen sowie der Auswertung und der Erbringung des Nachweises ihrer Arbeitszeit behindert werden.

199. Die Schnittstelle vom Personalabrechnungsverfahren zum IT-Verfahren eZeit ist hinsichtlich der korrekten Einrichtung von Konten und der Übernahme von Daten aufseiten des IT-Verfahrens eZeit nicht vollständig. Dies kann für die Beschäftigten zum Beispiel im Falle des Wechsels der Beschäftigungsstelle zu Problemen bei der Zeiterfassung sowie beim Zutritt zu Gebäuden und Räumen führen. Die Zeitbeauftragten der Behörden müssen daher derzeit das ZPD bei jedem auftretenden Fall beauftragen, die verschiedenen Konten einer Person im IT-Verfahren eZeit aufwendig manuell zusammenzuführen.

Aufgabenerledigung

200. Im Zuge der Umsetzung von Anforderungen aus rechtlichen Vorgaben und der Behebung von festgestellten Fehlern führten anhaltend hohe Rückstände bei der Bearbeitung im ZPD beispielsweise dazu, dass selbst bestehende Vorgaben des Personalamts zur Urlaubsberechnung oder bereits gültige Änderungen aus Tarifverträgen nicht termingerecht umgesetzt werden. Nicht korrekt berechnete Daten müssen nach einer Umsetzung der Anforderungen anschließend mit zusätzlichem Aufwand durch eine Rückrechnung im System korrigiert werden. In entsprechenden Fällen ist die Ordnungsmäßigkeit des IT-Verfahrens eZeit in bestimmten Phasen bzw. Teilbereichen nicht gewährleistet.
201. Auch dazu hat der Rechnungshof im Rahmen der Prüfung informatorische Gespräche mit den Zeitbeauftragten von drei organisatorischen Einheiten in der FHH geführt. Nach ihren Angaben werden die Personalressourcen der Zeitbeauftragten für Regelaufgaben sowie die Meldung und Bearbeitung von Fehlern des IT-Verfahrens eZeit eingesetzt. Dabei sind je nach organisatorischer Einheit zwischen 6 % und 30 % des Aufwands der Fehlerbearbeitung zuzuordnen. Damit entstehen für den Umgang mit Fehlern und Problemen Kosten. Bei der Annahme ähnlicher Verhältnisse auch bei den nicht befragten organisatorischen Einheiten der FHH sind weitere Kosten für die Fehlerbearbeitung wahrscheinlich. Hinzu kommt zusätzlicher Aufwand für das nachträgliche Kontrollieren und manuelle Erfassen bei den das IT-Verfahren eZeit nutzenden Personen (s. auch Tz. 199).

Fazit

202. Der Rechnungshof hat beanstandet, dass das ZPD beim IT-Verfahren eZeit sowohl für den Betrieb als auch für die Aufgabenerledigung Vorgaben der LHO zur Wirtschaftlichkeit nicht eingehalten hat. Er hat das ZPD aufgefordert, zeitnah Maßnahmen zu ergreifen, um bestehenden Problemen und Risiken im Betrieb entgegenzuwirken und dazu Änderungen der Technikausstattung (zum Beispiel Softwareersatz) für die elektronische Zeitwirtschaft zu prüfen. Zudem hat er das ZPD aufgefordert zu prüfen, wie Arbeitsabläufe und der Personaleinsatz optimiert werden können.

Stellungnahme der Verwaltung

203. Das ZPD hat die Feststellungen des Rechnungshofs anerkannt und die Umsetzung seiner Forderungen zugesagt.
204. Bezogen auf die nicht ausreichenden Personalressourcen (Tz. 178) hat das ZPD darauf hingewiesen, dass Optionen geprüft würden, wie durch interne Verschiebungen zusätzliche Ressourcen bereitgestellt werden können.

205. Zur Informationssicherheit (Tz. 182) hat das ZPD mitgeteilt, dass inzwischen eine Schutzbedarfsfeststellung und Risikoanalyse nach IT-Grundschutz durchgeführt worden sei und derzeit die weitere Prüfung und Umsetzung der Maßnahmen, die sich aus der Risikoanalyse ergeben haben, erfolge.
206. Zu der Feststellung und Bewertung des Rechnungshofs hinsichtlich des dezentralen Aufwands der Fehlerbearbeitung (Tz. 201) hat das ZPD darauf hingewiesen, dass die Stichprobe der ausgewählten organisatorischen Einheiten aus seiner Sicht nicht repräsentativ sei.
207. Der Rechnungshof stellt klar, dass rund 30 % der Nutzenden des IT-Verfahrens eZeit überprüft wurden, darunter sowohl Standardnutzende als auch solche mit Besonderheiten (zum Beispiel Schichtplanungsmodul bei der Polizei). Darüber hinaus sind im Prüfungszeitraum zahlreiche weitere Fehlerkonstellationen in anderen Bereichen der FHH bekannt geworden.

Einsatz externer Beratung in der IT

Senatskanzlei / Behörde für Finanzen und Bezirke sowie Behörde für Schule, Familie und Berufsbildung

208. In den Aufgabenfeldern IT und Digitalisierung werden zahlreiche Beratungs- und Unterstützungsleistungen extern beschafft. Gegenstand der Prüfung des Rechnungshofs waren die in diesem Zusammenhang durch die Freie und Hansestadt Hamburg (FHH) geschlossenen Verträge und die damit verbundenen Prozesse und Dokumentationen.
209. Geprüfte Stellen waren das Amt für IT und Digitalisierung der Senatskanzlei, das Amt 7 Digitalisierung und IT der Bezirksämter¹ der Finanzbehörde (DIT/BA) sowie die Abteilung für Digitalisierung, IT und Transformation der Behörde für Schule, Familie und Berufsbildung² (BSFB).
210. Ausgewertet wurden Daten aus den IT-Verfahren Vertragskataster, Projekt Portfolio Management (PPM) und Vorgangsbuch sowie der elektronischen Akte ELDORADO. Betrachtungszeitraum der Prüfung waren im Wesentlichen die Jahre 2023 und 2024. Das geprüfte Vertragsvolumen betrug ca. 50 Mio. Euro. Je geprüfter Stelle wurden ca. 36 % des Vertragsvolumens der in Betracht kommenden Verträge untersucht.

Wirtschaftlichkeit und Ordnungsmäßigkeit

Verträge

211. Verträge zwischen der FHH und Dritten müssen rechtswirksam und transparent dokumentiert werden. Dabei sind die VV zu § 70 LHO und weitere interne Regelungen zu berücksichtigen.
212. Die Senatskanzlei und DIT/BA versäumten es, entgegen den rechtlichen Vorgaben einzelne Verträge im Vertragskataster zu erfassen. Bei anderen Verträgen war nur eine Unterschrift einer zur Vertretung der FHH berechtigten Person vorhanden, obwohl zwei Unterschriften erforderlich gewesen wären (DIT/BA), oder es fehlten Unterschriften und die Angaben, wann die Vertragsunterzeichnungen erfolgten (Senatskanzlei). Letzteres gilt auch für die BSFB. Sie teilte mit, dass aufgrund eines zweistufigen Vorgehens diese Angaben aber in den elektronischen Akten nachvollziehbar seien.
213. Aufgrund fehlender oder unvollständig protokollierter Unterschriften war zumindest im Vertragskataster nicht, wie nach den VV zu § 70 LHO sowie den Vorgaben der Anordnung über die Befugnis zur Vertretung der FHH vorgegeben, feststellbar, ob die Verträge rechtsverbindlich sind. Der Rechnungshof hat dies sowie das Fehlen von Verträgen im Vertragskataster bei der Senatskanzlei und der Finanzbehörde beanstandet. Er hat beide Behörden aufgefordert, für alle Verträge die Feststellbarkeit der Rechtsverbindlichkeit der Verträge zu gewährleisten und darüber hinaus eine ordnungsgemäße Ablage im Vertragskataster sicherzustellen.

Vertragsunterlagen nicht nachvollziehbar

¹ Bis 30. Juni 2025 als Stabsstelle angebunden bei der Behörde für Wissenschaft, Forschung, Gleichstellung und Bezirke, ab 1. Juli 2025 bei der Behörde für Finanzen und Bezirke (Finanzbehörde).

² Bis 30. Juni 2025 Behörde für Schule und Berufsbildung.

Gegenüber der BSFB hat der Rechnungshof die fehlende Nachvollziehbarkeit der Unterschriften von Verträgen im Vertragskataster kritisiert und empfohlen, die Feststellbarkeit der Rechtsverbindlichkeit der Verträge durch eine entsprechende Dokumentation im Vertragskataster zu gewährleisten.

214. Das IT-Verfahren PPM soll gemäß dem Portfoliomanagement-Rahmenwerk der FHH (PMR) das professionelle Vorgehen bei Planung, Umsetzung und Steuerung von IT-Vorhaben unterstützen. Geprüfte Verträge standen entgegen den Vorgaben im dafür vorgesehenen Speicherort im PPM nicht zur Verfügung.
215. Die Senatskanzlei erklärte im Prüfungsverfahren, dass die Vorgaben im PMR zur Ablage von Verträgen im PPM zu konkretisieren seien. Der Rechnungshof wies darauf hin, dass die derzeit vorhandene Formulierung eindeutig ist. Eine Änderung für die Zukunft bleibt unbenommen, sollte die Regelung – wie von der Senatskanzlei ausgeführt – so nicht intendiert gewesen sein.
216. Der Rechnungshof hat bei allen drei Behörden die fehlende Beachtung der Vorgaben des PMR kritisiert und empfohlen, durch die Dokumentation der Verträge im PPM ein professionelles Vorgehen bei Planung, Umsetzung und Steuerung von IT-Vorhaben zu unterstützen. Die festgestellten Mängel könnten beseitigt werden, zum Beispiel durch die Verwendung eindeutiger Referenzen.

Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen

217. Für alle finanzwirksamen Maßnahmen sind nach § 7 Absatz 2 LHO angemessene Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen durchzuführen. Vor Durchführung von Maßnahmen mit finanzieller Bedeutung ist deren Zielsetzung zu bestimmen.

Grundgedanke einer Wirtschaftlichkeitsuntersuchung nach § 7 Absatz 2 LHO und den zugehörigen WV ist die Identifikation und Realisierung der günstigsten Lösung zum Erreichen eines oder mehrerer Ziele. Sie ist Ausgangspunkt für die Bewertung der finanziellen Auswirkungen verschiedener Umsetzungsvarianten vor, während und nach der Durchführung von finanzwirksamen Maßnahmen.

Die WV zu § 7 LHO beschreiben ausführlich geeignete Methoden zur Erstellung von Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen, wobei die Angemessenheit einer Wirtschaftlichkeitsuntersuchung selbst nach den Erfordernissen des Einzelfalls zu beurteilen ist. Regelhaft können zum Beispiel die Kapitalwertmethode und Kosten-Nutzen-Untersuchungen (v. a. bei erheblicher finanzieller Bedeutung) zur Anwendung kommen. Auch der Einsatz der jeweiligen Methode hat nach den Grundsätzen der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit zu erfolgen; die Methoden dürfen dabei nicht zum Selbstzweck werden.

Vorprojekte, Projekte, Programme und Mittelverwendungen mit Bezug zur IT und Digitalisierung sind finanzwirksame Maßnahmen. Die Kosten des Vorprojekts sind gemäß den Vorgaben des PMR in der Wirtschaftlichkeitsuntersuchung des Umsetzungsprojekts zu berücksichtigen.

218. Die geprüften Stellen erstellten nicht zu allen IT-Vorhaben Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen. Zum Beispiel:
- DIT/BA versäumte es, insbesondere für Vorprojekte zu IT-Vorhaben Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen durchzuführen.

Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen fehlen

- In Abschlussberichten der BSFB im Zusammenhang mit IT-Vorhaben zur Digitalen Verwaltung in Schulen (DiViS) war ohne weitere Begründung ausgeführt, dass diesen Maßnahmen keine Wirtschaftlichkeitsuntersuchung zugrunde lag.
 - Für die betroffenen IT-Vorhaben fehlte es daher jeweils an einer nach den VV zu § 7 LHO erforderlichen Entscheidungsgrundlage zur Beurteilung der Wirtschaftlichkeit.
219. Der Rechnungshof hat beanstandet, dass die Behörden für IT-Vorhaben keine Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen durchgeführt und damit gegen die Vorgaben der LHO verstoßen haben. Er hat die Behörden aufgefordert, für alle finanzwirksamen Maßnahmen Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen durchzuführen.
220. Bei allen drei geprüften Stellen wiesen durchgeführte Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen zudem methodische Mängel auf. Die IT-Vorhaben wurden aber dennoch gestartet. Beispiele für die Mängel sind:
- Die Senatskanzlei wandte für ein IT-Vorhaben die Kapitalwertmethode ohne aussagekräftige Angaben zu Kostenersparnissen und Erlösen an. In der Folge ergab sich ein (methodisch nicht korrekt berechneter) deutlich negativer Kapitalwert.
 - In einem IT-Vorhaben von DIT/BA wurde es versäumt, Betriebskosten und Einsparungen aufzulisten.
 - Bei zwei IT-Vorhaben für Maßnahmen, die den Betrag von 5 Mio. Euro überstiegen, wählte die BSFB als Methode für die Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen nicht die Kosten-Nutzen-Analyse. Die Auswahl der Methode zur Ermittlung der Wirtschaftlichkeit erfolgte somit nicht den Vorgaben entsprechend. Die stattdessen durchgeführten Nutzwertanalysen waren methodisch fehlerhaft, da keine Alternative betrachtet wurde. Die BSFB versäumte es zudem, bei beiden IT-Vorhaben darzulegen, warum keine monetäre Darstellung der Mehr- und Mindernutzen beider Alternativen möglich war. Eine fehlerhaft ausgewählte Methode zur Ermittlung der Wirtschaftlichkeit birgt das Risiko von (vermeidbaren) Mehrkosten für die FHH.

*Methodische
Mängel in Wirtschaftlichkeits-
untersuchungen*

Die bei den Behörden festgestellten Mängel lagen zusammenfassend in

- fehlerhaften Kostenermittlungen,
 - fehlerhaften Kapital- oder Nutzwerten oder
 - fehlender Betrachtung von Alternativen und
 - fehlerhafter Auswahl von Methoden (nur BSFB).
221. Der Rechnungshof hat die Verstöße gegen § 7 LHO beanstandet und die Behörden aufgefordert, für alle ihre finanzwirksamen Maßnahmen anforderungs- und methodengerechte Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen vorzunehmen.

Leistungsnachweise

222. Leistungsnachweise dienen als Instrument zur Beurteilung der Art und des Umfangs der von externen Beratern erbrachten Leistungen und sind begründende Unterlagen für Anordnungen von entsprechenden Zahlungen. Es gelten die kassenrechtlichen Anforderungen nach den §§ 70 und 74 LHO und deren VV.

223. Die Senatskanzlei verwendete bei Vorgängen, bei denen mehrere Bedienstete beteiligt waren, nicht die im Vorgangsbuch dafür vorgesehene Funktionalität für Teilfeststellungen. Dadurch besteht die Gefahr, dass angesichts der Vielzahl an Beteiligten die Verantwortung für mögliche Fehler in der Anordnung nicht korrekt zugeordnet werden kann.
224. Der Rechnungshof ermittelte bei den geprüften Stellen folgende Verstöße gegen die LHO und ihre VV:
- Feststellungen der sachlichen Richtigkeit auf Basis fehlerhafter Leistungsnachweise (Senatskanzlei, BSFB),
 - Feststellungen der sachlichen Richtigkeit auf Basis unvollständiger und nicht nachvollziehbarer Leistungsnachweise (Senatskanzlei, DIT/BA, BSFB) sowie
 - die fehlende Verknüpfung der begründenden Unterlagen mit den Anordnungen (Senatskanzlei, DIT/BA).
225. Der Rechnungshof hat diese Verstöße beanstandet. Er hat die geprüften Stellen aufgefordert, künftig sicherzustellen, dass die kassenrechtlichen Anforderungen der §§ 70 und 74 LHO und deren VV eingehalten werden.

Mängel in Leistungsnachweisen

Erfolgskontrolle

226. Die Erfolgskontrolle stellt ein systematisches Prüfungsverfahren dar, das sowohl während der Durchführung einer Maßnahme als auch nach deren Abschluss angewandt wird. Ausgehend von der Planung der Maßnahme wird überprüft, ob und in welchem Ausmaß die definierten Ziele erreicht wurden.
227. Der Rechnungshof untersuchte bei allen geprüften Stellen, ob für ausgewählte IT-Vorhaben die begleitende und nachträgliche Überprüfung ihrer Zielerreichung, Wirksamkeit und Wirtschaftlichkeit erfolgte.
228. Die Senatskanzlei und DIT/BA versäumten es, entgegen den Vorgaben des § 7 Absatz 4 LHO und seiner VV, begleitende Erfolgskontrollen vorzunehmen. Bei der Senatskanzlei galt dies darüber hinaus auch für die abschließende Erfolgskontrolle. In der Folge waren Aussagen über den Grad der operativen Zielerreichung, den Beitrag der Maßnahmen zur Zielerreichung und die Wirtschaftlichkeit der Maßnahmen während der Projektlaufzeit nicht oder nur eingeschränkt möglich. Im Fall der Senatskanzlei galt dies auch nach Abschluss des IT-Vorhabens.
229. Der Rechnungshof hat die Verstöße gegen § 7 Absatz 4 LHO und dessen VV beanstandet. Er hat die Senatskanzlei und die Finanzbehörde aufgefordert, die bisher nicht durchgeführten Erfolgskontrollen nachzuholen sowie zukünftig für alle finanzwirksamen Maßnahmen den Vorgaben entsprechende (auch begleitende) Erfolgskontrollen zeitgerecht durchzuführen.
230. Die Senatskanzlei versäumte es in vier Fällen bzw. DIT/BA in einem Fall, Erfolgskontrollen im PPM zu dokumentieren. Damit lagen Informationen über den Erfolg dieser IT-Vorhaben im PPM entgegen den PMR-Vorgaben nicht vor. Dies schränkt die Möglichkeiten der Bewertung des Erfolges der IT-Vorhaben ein und wirkt der Auswertbarkeit und Steuerbarkeit des Digitalisierungs- und IT-Vorhabenportfolios der FHH entgegen.

Erfolgskontrollen wurden versäumt

231. Der Rechnungshof hat die fehlende Einhaltung der Vorgaben des PMR kritisiert sowie der Senatskanzlei und der Finanzbehörde empfohlen, den Vorgaben des PMR für Erfolgskontrollen zukünftig vollständig nachzukommen.

Beschaffung

232. Der Rechnungshof hat bei den geprüften Stellen auch untersucht, ob sie die vergaberechtlichen Regelungen zur Zuständigkeit für die Beschaffung und zum Abruf aus Rahmenvereinbarungen beachtet haben.

Rahmenvereinbarungen

233. Rahmenvereinbarungen sind Verträge, die einen oder mehrere Auftragnehmer verpflichten, konkret definierte Leistungen zu den festgelegten Bedingungen auf Abruf zu erbringen. In der FHH sind die in die Rahmenvereinbarungen einbezogenen Behörden verpflichtet, ihre Bedarfe durch den Abruf aus dieser Rahmenvereinbarung zu decken, sofern die benötigte Leistung Gegenstand der Rahmenvereinbarung ist.
234. Die BSFB hat teilweise IT-Leistungen direkt bei einem Unternehmen beauftragt, obwohl es hierfür Rahmenvereinbarungen mit anderen Unternehmen gab, aus denen diese Leistungen bei Bedarf abzurufen gewesen wären.
235. Der Rechnungshof hat dies beanstandet und die BSFB aufgefordert, bestehende Rahmenvereinbarungen über IT-Leistungen zur Bedarfsdeckung zu nutzen.

Rahmenvereinbarungen nicht berücksichtigt

Zuständigkeiten

236. Die Hamburgische Vergaberichtlinie (HmbVgRL) enthält Regelungen zur Zuständigkeit für Beschaffungen in der FHH. In Anlage 1 zur HmbVgRL ist u. a. geregelt, dass Dataport als zentraler IT-Dienstleister grundsätzlich zuständig für die zentrale Beschaffung von IT-Dienstleistungen aller Art ist. Ausnahmen stellen u. a. IT-Dienstleistungen für Unterrichtszwecke in Hamburger Schulen dar.
237. Insbesondere die BSFB hat wiederholt IT-Dienstleistungen direkt bei externen Unternehmen beauftragt, ohne Dataport als zuständige Vergabestelle eingebunden zu haben.
238. Der Rechnungshof hat die Verstöße gegen die Regelungen zur Zuständigkeit für Beschaffungen beanstandet und die geprüften Behörden aufgefordert, bei der Beschaffung von IT-Leistungen die entsprechenden Vorgaben der HmbVgRL einzuhalten.

Wiederholte Missachtung des Vergaberechts

Interessenwahrung und Wissenssicherung

239. Die Zweckbestimmung des PMR (Tz. 214) wird durch weitere Vorgaben zur Interessenwahrung und Wissenssicherung konkretisiert. So soll hinsichtlich der Interessenwahrung bei Einplanung und Einsatz externer Personalressourcen gewährleistet werden, dass das Projektteam in verantwortenden und steuernden Teilen aus internem Personal besetzt sowie mit relevanten Kompetenzen ausgestattet wird. Damit soll der Einfluss der FHH auf wesentliche Entscheidungen und Entwicklungen sichergestellt werden. Zugleich wird dadurch eine Grundlage für einen

entsprechenden nachhaltigen Kompetenzaufbau in der FHH gelegt. Ohne eine solche Wissenssicherung besteht das Risiko, dass nach dem Einsatzende beauftragter Beratungen das entsprechende Wissen nicht dauerhaft für die FHH verfügbar bleibt oder langfristig Abhängigkeiten von Beratungsleistungen durch bestimmtes externes Personal entstehen.

240. Bei allen geprüften Stellen waren hinsichtlich dieser Vorgaben Mängel vorhanden. Im Bereich der Interessenwahrung beispielsweise

Mängel bei der Interessenwahrung

- erstellten alle geprüften Stellen keine Dokumentation zur Steuerung des externen Personals durch internes Personal,
- wurden bei der Senatskanzlei und DIT/BA von internem Personal auszuführende steuernde Tätigkeiten von externem Personal wahrgenommen bzw. konnten bei der BSFB wesentliche gestaltende Tätigkeiten wie die Anforderungserhebung nur mit zusätzlichem externem Personal wahrgenommen werden und
- stand bei der Senatskanzlei und der BSFB bei konzeptionellen, gestaltenden und entscheidungsnahen Aufgaben die Anzahl verwaltungsinternen Personals in einem Missverhältnis zu der Anzahl an externen Kräften (zum Beispiel bei der Senatskanzlei nur 15 interne zu 55 externen Kräften).

241. Maßnahmen zur Wissenssicherung unterblieben und waren nicht ausreichend dokumentiert. So räumte beispielsweise die Senatskanzlei selbst ein, dass die mangelhafte Wissenssicherung bei ihren IT-Vorhaben ein Risiko darstelle.

Mängel bei der Wissenssicherung

Bei der BSFB wurden u. a. zwar mehrere IT-Verfahren (Ticketsysteme) mit Detailinhalten zur Wissenssicherung bei der Erstellung und Weiterentwicklung von bedeutenden IT-Verfahren der Behörde eingesetzt. Dennoch war eine hohe Abhängigkeit von bestimmten externen Auftragnehmern bei der Pflege oder Weiterentwicklung dieser IT-Verfahren festzustellen. Damit war auch ein Risiko für den ordnungsmäßigen Betrieb – zum Beispiel auch im Falle einer möglichen Insolvenz des externen Anbieters – vorhanden.

Auch bei den IT-Vorhaben von DIT/BA waren keine ausreichenden Festlegungen zur Wissenssicherung vorhanden. Damit ist insbesondere bei langfristigen IT-Vorhaben mit einhergehendem externen Beratereinsatz nicht sichergestellt, dass durchgängig Wissen für die FHH verfügbar bleibt.

242. Der Rechnungshof hat die Mängel bei der Interessenwahrung und Wissenssicherung gemäß den Vorgaben des PMR kritisiert und den geprüften Behörden empfohlen, geeignete Maßnahmen zur Wahrung der Interessen der FHH zu planen und umzusetzen sowie zukünftig von Beginn an die Wissenssicherung bei allen IT-Vorhaben mit externer Beratungsunterstützung einzuplanen und umzusetzen.

Er hat außerdem kritisiert, dass die Senatskanzlei externes Personal bei den Zugriffsrechten auf Daten im IT-Verfahren PPM mit internem Personal gleichstellt. Damit ermöglicht sie betriebsfremden Personen Zugriff auf betriebsinterne Informationen wie zum Beispiel Zielprioritäten und Risikomanagement, Zeit- und Detailkostenplanung, Statusberichte sowie alle erfolgten Zahlungen. Auch DIT/BA hat den Zugriff auf interne Daten der FHH nicht ausreichend vor dem Zugriff Externer geschützt.

243. Die Senatskanzlei erläuterte im Prüfungsverfahren, dass alle betroffenen (externen) Personen sicherheitsüberprüft seien und Geheimhaltungsvereinbarungen

unterzeichnet hätten. Die Einbindung dieses externen Personals mache zudem die Zuordnung von Benutzerkennungen der Senatskanzlei und die Erteilung entsprechender Zugriffsberechtigungen erforderlich, um adäquates Arbeiten zu ermöglichen.

Der Rechnungshof empfahl, sicherzustellen, dass Datenzugriffsrechte Externer im PPM nicht die Rollentrennung zwischen Auftraggeber und Auftragnehmer unterlaufen und damit die Interessenwahrung der FHH durch den Verlust der Vertraulichkeit sensibler Informationen gefährden.

Die Risiken von Interessenskonflikten lassen sich in der Praxis nicht in allen Fällen durch Sicherheitsüberprüfungen und Geheimhaltungsvereinbarungen effektiv neutralisieren.

Übergreifende Empfehlung

244. Die Vielzahl der bei den drei geprüften Stellen unabhängig voneinander getroffenen ähnlichen und zum Teil sogar identischen Feststellungen legt nahe, dass eine entsprechende Untersuchung auch bei anderen Stellen zu ähnlichen Ergebnissen kommen würde. Vor diesem Hintergrund empfiehlt der Rechnungshof, die Ergebnisse der Prüfung – soweit übertragbar – auch über die geprüften Stellen hinaus zu beachten.

Stellungnahme der Verwaltung

245. Die Senatskanzlei und die Finanzbehörde haben die Feststellungen des Rechnungshofs anerkannt und die Umsetzung seiner Forderungen und Empfehlungen zugesagt. Dies hat mit Ausnahme der Feststellungen und Beanstandungen im Bereich Beschaffung (Tzn. 232 bis 238) auch die BSFB getan.
246. Die BSFB vertritt u. a. mit Hinweis auf die jeweils gültige Fassung der Anlage 1 zur HmbVgRL die Position, für die im Prüfungszeitraum beanstandeten Verträge selbst zuständig zu sein, sodass die BSFB sie direkt ohne Einbindung von Dataport bei externen Unternehmen abschließen konnte.
247. Der Rechnungshof hält dem unter Berücksichtigung der jeweils gültigen Fassung der HmbVgRL entgegen, dass es sich um eine Ausnahme und damit um eine grundsätzlich eng auszulegende Regelung handelt. Das von der BSFB vertretene weite Verständnis steht im Widerspruch zum Beschaffungskanon der FHH und lässt sich aus der HmbVgRL nicht ableiten, zumal die den Beanstandungen des Rechnungshofs zugrunde liegenden Sachverhalte Dienstleistungen für IT-Verfahren betreffen, die auch nach eigenen Angaben der BSFB in anderem Zusammenhang³ Aufgaben der Schulverwaltung dienen und damit nicht dem Ausnahmestatbestand der IT-Dienstleistungen für Unterrichtszwecke in Hamburger Schulen zuzuordnen sind.

³ [Bürgerschaftsdrucksache 23/1145 vom 22. August 2025 „Verwaltungsaufgaben an Schulen“](#), S. 3 und 4.

Öffentliche Unternehmen

Organisation der ReGe Hamburg Projekt-Realisierungsgesellschaft mbH

*Behörde für Wirtschaft, Arbeit und Innovation / Hamburger Gesellschaft
für Vermögens- und Beteiligungsmanagement mbH / ReGe Hamburg
Projekt-Realisierungsgesellschaft mbH*

248. Corporate Governance definiert die Art und Weise, wie Unternehmen verantwortungsvoll geführt werden sollen. Für die Freie und Hansestadt Hamburg (FHH) und ihre öffentlichen Unternehmen sind die dazu relevanten Regelwerke die LHO, der Hamburger Corporate Governance Kodex (HCGK), die Hinweise für das Beteiligungsmanagement der Freien und Hansestadt Hamburg (Hinweise) sowie die gesellschaftsrechtlichen Regelwerke der einzelnen Unternehmen.
249. Der Rechnungshof hat verschiedene Aspekte der Unternehmensführung bei der Hamburg Projekt-Realisierungsgesellschaft mbH (ReGe) geprüft und in einer Gesamtbewertung in der nachfolgenden Übersicht zusammengefasst:

Gesamtübersicht der Prüfungsergebnisse

Prüffelder	Beurteilung
Behörde	●
Zielbild	●
Kommunikation der Beteiligungsverwaltung mit dem Aufsichtsrat	●
Wahrnehmung der Gesellschafterrechte, fachliche Steuerung	●
Aufsichtsrat	●
Zusammensetzung des Aufsichtsrats	●
Geschäftsordnung des Aufsichtsrats	●
Aufsichtsratssitzungen	●
Jahres- und Konzernabschluss, Lagebericht und Gewinnverwendung	●
Entsprechenserklärung zum HCGK	●
Entlastung der Geschäftsführung und des Aufsichtsrats	●
Arbeit der Aufsichtsratsvertreter der FHH	●
Zusammenarbeit mit der Geschäftsführung	●
Auswahl der Geschäftsführung	●
Anstellung und Vergütung der Geschäftsführung	●
Geschäftsführung	●
Unternehmenskonzept	●
Aufgabenverteilung der Geschäftsführung und Vertretungsregeln	●
Interessenkonflikte	●
Vorbereitung der Aufsichtsratssitzungen	●
Berichte an den Aufsichtsrat	●
Entsprechungserklärung zum HCGK	●
Berichtswesen	●
Mittelfristige Finanzplanung	●
Wirtschaftsplan	●
Jahresabschluss und Jahresabschlussbesprechung	●
Quartalsberichte	●
GESAMT	●

Quelle: Eigene Darstellung

250. In der Gesamtschau ist die Überwachung und Steuerung im Rahmen des Beteiligungsmanagements der Behörde für Wirtschaft, Arbeit und Innovation (BWA)¹ bei der ReGe angemessen. Der Rechnungshof hat eine Empfehlung in Bezug auf den Umgang mit finanziellen Risiken der künftigen Entwicklung der ReGe (Tz. 251 ff.) sowie Forderungen im Hinblick auf die in der Übersicht rot und gelb bewerteten Teilaspekte (Tzn. 257 ff. und 262 ff.) formuliert.

Finanzielle Risiken der künftigen Entwicklung

251. Seit Oktober 2023 fungiert die ReGe als Realisierungsträgerin für das Projekt Köhlbrandquerung (KBQ). Dafür wurde ihr ein Budget von rund 250 Mio. Euro bewilligt. Zum 31. Dezember 2023 hatte die ReGe eine Bilanzsumme von 6,5 Mio. Euro und ein Eigenkapital von 2,1 Mio. Euro.

252. In der Aufsichtsratssitzung am 15. März 2024 erklärte ihre Gesellschafterin, die Hamburger Gesellschaft für Vermögens- und Beteiligungsmanagement mbH (HGV), dass sie den für den Zeitraum 2019 bis 2024 bestehenden Ergebnisabführungsvertrag mit der ReGe zum 31. Dezember 2024 ohne Verlängerung auslaufen lassen wolle. Als Begründung führte die HGV die Risiken aus dem Projekt KBQ an.

Mit dem Wegfall der Ergebnisabführung an die HGV verbleiben alle künftigen Gewinne und alle Verluste der ReGe in der Gesellschaft selbst.

253. Die ReGe geht Verpflichtungen im Zusammenhang mit dem Projekt KBQ nicht in eigenem Namen und auf eigene Rechnung ein. Die Projektfinanzierung obliegt der BWA. Somit ist das Risiko einer Zahlungsunfähigkeit der ReGe begrenzt, denn die möglicherweise aus Zeitverzögerungen, Baukostensteigerungen, der Projektkomplexität oder Ähnlichem resultierenden Budgetüberschreitungen werden grundsätzlich über die BWA aus dem Haushalt der FHH finanziert.

Allerdings können bei der ReGe Verluste aus dem Eintritt von Restrisiken – wie beispielsweise der nicht kostendeckenden Vergütung ihrer Eigenleistung oder Zinsbelastungen aufgrund ungeplanter Zwischenfinanzierungsbedarfe – verbleiben, die in Anbetracht des hohen Gesamtbudgets des Projekts KBQ und seiner Komplexität bedeutsam sein und das Eigenkapital des Unternehmens verbrauchen könnten.

254. Der Rechnungshof hat darauf hingewiesen, dass die Eigenkapitalausstattung der ReGe von 2,1 Mio. Euro im Jahr 2023 weniger als 1 % des aktuell für die ReGe veranschlagten KBQ-Projektvolumens von rund 250 Mio. Euro entspricht und damit bei Eintritt von Risiken die Gefahr der temporären Überschuldung der ReGe bestehen kann.

*Großes Projekt
für kleines
Unternehmen*

255. Der Rechnungshof hat deshalb der BWA empfohlen, auf ein enges finanzorientiertes Controlling des Projekts KBQ bei der ReGe hinzuwirken.

256. Die BWA hat dies zugesagt.

¹ Vormalige Behörde für Wirtschaft und Innovation (BWI).

Unternehmenskonzept und Entsprechenserklärungen

257. Der HCGK und die Hinweise sehen vor, dass die Geschäftsführungen der hamburgischen Unternehmen – basierend auf dem von der zuständigen Behörde erstellten Zielbild – Unternehmenskonzepte erstellen und in Abständen von fünf Jahren überprüfen und anpassen sollen, um damit klare und messbare Zielvorgaben zur Umsetzung des Unternehmensgegenstandes für die Mitarbeitenden der Gesellschaft zu definieren.
258. Im HCGK ist zudem geregelt, dass Geschäftsführung und Aufsichtsrat jährlich eine Entsprechenserklärung dazu abgeben, dass im abgelaufenen Geschäftsjahr den Vorgaben und Empfehlungen des HCGK entsprochen wurde, bzw. erläutern, welche Vorgaben oder Empfehlungen nicht oder mit welchen Abweichungen umgesetzt wurden.
259. Die ReGe hatte bis Ende März 2025 kein Unternehmenskonzept erstellt. In den Entsprechenserklärungen zum HCGK der Jahre 2020 bis 2024 haben die Geschäftsführung der ReGe und ihr Aufsichtsrat nicht auf das Fehlen des Unternehmenskonzepts hingewiesen.
260. Der Rechnungshof hat das beanstandet und die BWAI aufgefordert, bei der ReGe auf die Erstellung eines auf das aktuelle Zielbild abgestimmten Unternehmenskonzepts hinzuwirken.
261. Die BWAI hat dies zugesagt.

Fehlendes Unternehmenskonzept

Vergütungsfindung für die Geschäftsführung

262. Die Hinweise sehen vor, dass vor der Suche geeigneter Kandidatinnen und Kandidaten für Geschäftsleitungspositionen öffentlicher Unternehmen zunächst die Anstellungskonditionen durch die Senatskommission für öffentliche Unternehmen festzulegen sind. In einer Drucksache sind von der einbringenden Fachbehörde die Vertragslaufzeit sowie die Obergrenze der Jahresfestvergütung und, sofern vorgesehen, der variablen Vergütung darzustellen. Zudem ist zur Darlegung der Angemessenheit der Vergütung der Drucksache ein aussagekräftiger und im Hinblick auf das Unternehmen analysierter Benchmark beizufügen.
263. In diesem soll sowohl die Marktüblichkeit (horizontaler Vergleich), als auch eine unternehmensinterne Angemessenheit (vertikaler Vergleich) dargestellt und für die Festlegung des Vergütungsrahmens neuer Geschäftsleitungen herangezogen werden. Bezüglich der Marktüblichkeit soll das Hauptaugenmerk des Vergleichs auf die öffentlichen Unternehmen der gleichen Branche bzw. vergleichbarer Größe gelegt werden (homogene Vergleichsgruppe).
264. Die Hinweise konkretisieren zur Marktüblichkeit die einzelnen Parameter für den Vergleich mit branchengleichen und -ähnlichen öffentlichen Unternehmen. Hierzu zählt auch die Anzahl der Beschäftigten.
265. Die BWAI hat die erforderliche Prüfung zur Marktüblichkeit der Vergütung (horizontaler Vergleich) bei der Anstellung des zweiten Geschäftsführers im Jahr 2024 nicht vollständig in dem in den Hinweisen beschriebenen Umfang durchgeführt. Sie hat ihre Betrachtungen auf die Vergütungshöhen der Geschäftsführungen von

Kein vollständiger Vergütungsvergleich

Sprinkenhof GmbH, GMH Gebäudemanagement GmbH, Hafencity GmbH und IBA Hamburg GmbH bezogen.

Bei den herangezogenen Unternehmen handelt es sich aber nicht um eine homogene Vergleichsgruppe, da die ReGe mit rund 30 Beschäftigten kleiner ist als die anderen in den Vergleich einbezogenen Unternehmen, deren Beschäftigtenzahlen zwischen 40 und 315 liegen.

- 266. Eine Prüfung der unternehmensinternen Angemessenheit der Vergütung innerhalb der ReGe (vertikaler Vergleich) hat die Behörde nicht durchgeführt.
- 267. Der Rechnungshof hat beanstandet, dass die BWA I die erforderlichen Vergleiche zur Marktüblichkeit und zur unternehmensinternen Angemessenheit der Vergütung bei der Anstellung des zweiten Geschäftsführers der ReGe im Jahr 2024 nicht im erforderlichen Umfang bzw. gar nicht durchgeführt hat.
- 268. Er hat die BWA I aufgefordert, künftig die Vergütungseinordnungen für Geschäftsführungen vollständig entsprechend den dazu bestehenden Vorgaben vorzunehmen.
- 269. Die BWA I hat dies zugesagt.

Selbstbehalt D&O-Versicherungen

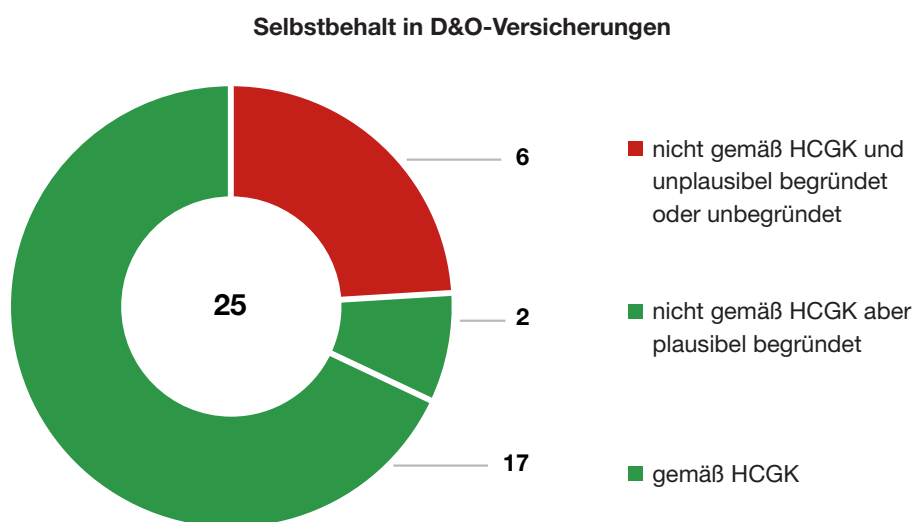
Behörde für Finanzen und Bezirke / Behörde für Verkehr und Mobilitätswende / Behörde für Umwelt, Klima, Energie und Agrarwirtschaft / Behörde für Gesundheit, Soziales und Integration / Behörde für Wirtschaft, Arbeit und Innovation / Behörde für Wissenschaft, Forschung und Gleichstellung / Behörde für Schule, Familie und Berufsbildung / Behörde für Stadtentwicklung und Wohnen / Behörde für Kultur und Medien

270. Der Rechnungshof hat geprüft, ob öffentliche Unternehmen, die dem Hamburger Corporate Governance Kodex (HCGK) unterliegen und eine D&O-Versicherung¹ abgeschlossen haben, einen Selbstbehalt für die Geschäftsführung vereinbart haben.
271. Laut HCGK kann eine D&O-Versicherung zugunsten von Organmitgliedern abgeschlossen werden, wenn erhöhte unternehmerische oder betriebliche Risiken bestehen. Für Mitglieder der Geschäftsführung ist dabei ein Selbstbehalt zu vereinbaren, der mindestens 10 % des Schadens und mindestens das Eineinhalbfache der festen Jahresvergütung beträgt.

Durch die Vereinbarung eines Selbstbehalts wird sichergestellt, dass die Geschäftsführung im Schadensfall einen Teil der Haftung persönlich trägt, wodurch das Verantwortungsbewusstsein gefördert werden soll.

Selbstbehaltsklausel

272. Der Rechnungshof hat 25 D&O-Versicherungen von öffentlichen Unternehmen, die den HCGK anwenden, geprüft.



Quelle: Auswertung durch den Rechnungshof geprüfter D&O-Versicherungen und Entsprechenserklärungen in Unternehmen, die den HCGK anwenden

¹ Eine Directors-and-Officers-Versicherung (D&O-Versicherung) ist eine Vermögensschadenhaftpflichtversicherung, die Unternehmen für ihre Organe und leitenden Angestellten abschließen können. Sie dient dem Schutz vor finanziellen Risiken, die aus Pflichtverletzungen im Rahmen der Organ- oder Leitungsfunktion entstehen können.

273. In 17 D&O-Versicherungen sind Selbstbehalte für die Mitglieder der Geschäftsführung nach den Vorgaben des HCGK vereinbart worden. Bei acht weiteren Versicherungen gab es Abweichungen von den Kodex-Vorgaben; in zwei dieser Fälle lagen nachvollziehbare Begründungen vor. Mithin entsprechen sechs D&O-Versicherungen nicht den Vorgaben des HCGK zum Selbstbehalt.
274. Der Rechnungshof hat dies beanstandet. Er hat die zuständigen Behörden aufgefordert, darauf hinzuwirken, dass zum nächstmöglichen Zeitpunkt ein Selbstbehalt für die Geschäftsführung gemäß dem HCGK in den Versicherungsvertrag aufgenommen wird.
275. Die zuständigen Behörden haben dies zugesagt.

In sechs Fällen keine dem HCGK entsprechende Selbstbehaltsregelung vereinbart

Berichtspflicht

276. Gemäß den verwaltungsinternen Hinweisen der Finanzbehörde für das Beteiligungsmanagement ist vorgesehen, dass das Beteiligungsmanagement der Finanzbehörde jährlich der Senatskommission für öffentliche Unternehmen über die wesentlichen Rahmenbedingungen der D&O-Versicherungen der öffentlichen Unternehmen der Freien und Hansestadt Hamburg berichtet. Neben Haftungssummen und Versicherungsprämien soll auch der Selbstbehalt ein fester Bestandteil der Berichterstattung sein.
277. Der Rechnungshof hat kritisiert, dass die Finanzbehörde hierüber zuletzt 2020 berichtet hat.
278. Die Finanzbehörde hat zugesagt, die Berichterstattung an die Senatskommission wieder aufzunehmen.

Berichtspflicht nicht erfüllt

Datenpflege

279. Seit 2023 hätte die Berichterstattung an die Senatskommission für öffentliche Unternehmen durch die neue Beteiligungsmanagementsoftware „kommweb“ weitgehend automatisiert erfolgen können. Der Rechnungshof hat jedoch festgestellt, dass die Daten zu den D&O-Versicherungen von den zuständigen Beteiligungsverwaltungen teilweise unvollständig oder unzutreffend in der Software erfasst wurden. Beispielsweise wurde für Unternehmen mit bestehender D&O-Versicherung in „kommweb“ angegeben, dass keine Versicherung vorliege.
280. Der Rechnungshof hat die noch unzureichende Datenlage in „kommweb“ kritisiert und die betroffenen Behörden dazu aufgefordert, die fehlenden Daten nachzupflegen und falsche Daten zu korrigieren.
281. Die betroffenen Behörden haben eine korrekte Datenpflege in „kommweb“ über ihre Beteiligungsverwaltungen zugesagt.

Datenpflege in „kommweb“ unzureichend

Landesbetrieb Philharmonisches Staatsorchester

Behörde für Kultur und Medien / Landesbetrieb Philharmonisches Staatsorchester

282. Das Philharmonische Staatsorchester ist ein Landesbetrieb der Behörde für Kultur und Medien (BKM). Es ist zu 81 % Staatsopernorchester und zu 19 % Konzertorchester. Das Orchester verfügte im Jahr 2024 über 155 Planstellen, davon 140 für Musikerinnen und Musiker. Die Leitung in künstlerischen Angelegenheiten üben der Generalmusikdirektor und der Intendant zusammen aus. Die verwaltungsmäßige Betreuung des Orchesters erfolgt durch die Hamburgische Staatsoper GmbH (Staatsoper) gegen Ersatz ihrer Aufwendungen. Ihrerseits erstattet sie dem Landesbetrieb die auf die Tätigkeit als Opernorchester entfallenden Personalaufwendungen.

Entgeltordnung

283. Die Eintrittspreise für die eigenen Konzerte des Philharmonischen Staatsorchesters werden als sog. „Kassenpreise“ festgelegt und jährlich in der aktuellen Saisonbroschüre des Landesbetriebs veröffentlicht. Bei der Festlegung der Eintrittspreise sowie etwaiger Ermäßigungen für eigene Konzerte legte das Philharmonische Staatsorchester keine eigenen Berechnungen zugrunde, sondern wandte das Preissystem der Staatsoper an. Dies erfolgte ohne die nach der Geschäftsordnung des Landesbetriebs erforderliche Einbindung und Zustimmung der BKM und ohne eine transparente und nachvollziehbare Kostendeckungsrechnung. Zudem unterließ die BKM den erforderlichen Bericht an den Senat über die Eintrittspreise und deren Preisgestaltung im Rahmen der jährlichen Gebührendrucksache.
284. Der Rechnungshof hat diese Verstöße beanstandet. Er hat das Philharmonische Staatsorchester aufgefordert, eine eigene Entgeltordnung auf einer sachgerechten Grundlage zu erlassen und in der Folge regelmäßig zu überprüfen. Zudem hat er empfohlen, dabei auf eine transparente Preisgestaltung zu achten und die BKM in die Festlegung und Überwachung der Eintrittspreise einzubinden.
285. Darüber hinaus hat der Rechnungshof die BKM aufgefordert, die nach der Geschäftsordnung erforderliche Zustimmung zur Festlegung von Eintrittspreisen sicherzustellen sowie hinsichtlich der Überprüfung der Entgelte des Landesbetriebs entsprechende Beiträge zur Gebührendrucksache zu liefern.

Keine eigene
Entgeltordnung
erlassen

Arbeitszeit und Vergütung

286. Grundlage für die Beschäftigung der Musikerinnen und Musiker ist der „Tarifvertrag für die Musiker in Kulturorchestern“ (TVK). Ihre Vergütung bemisst sich u. a. nach der Eingruppierung des Orchesters. Das Philharmonische Staatsorchester ist aufgrund seiner Planstellenzahl und der im Orchester vertretenen Instrumentenaufteilung der höchsten Vergütungsgruppe „A“ zugeordnet.
287. Zur Dienst Erfüllung sieht der TVK vor, dass die Musikerinnen und Musiker innerhalb eines „Ausgleichszeitraums“ von 24 Wochen zu höchstens 183 Diensten herangezogen werden können. Ein Dienst ist die Teilnahme an einer Aufführung oder Probe und entspricht im Allgemeinen einer Dauer von zweieinhalb bis

drei Stunden. Auf eine Spielzeit bezogen ergeben sich üblicherweise zwei Ausgleichszeiträume, mithin höchstens 366 Dienste. Dies entspricht im Durchschnitt 7,6 Diensten pro Woche. Hierfür ergeben sich beispielhaft nach der ab November 2024 geltenden Fassung des TVK Jahresgehälter von mindestens 68.500 Euro (Tuttist/-in¹) bzw. 137.400 Euro (Stimmführer/-in). Hinzu kommen tarifvertraglich geregelte Aufwandsentschädigungen und „besondere Vergütungen“ für besondere Leistungen wie zum Beispiel rund 3.200 Euro jährlich für das Spielen eines Nebeninstruments. Darüber hinaus zahlt das Orchester jeder Musikerin bzw. jedem Musiker eine Medienzulage von jährlich rund 9.700 Euro.

Auslastung des Staatsorchesters

288. Das Philharmonische Staatsorchester selbst legte für die Dienstplanung der Musikerinnen und Musiker nicht das sich rechnerisch ergebende wöchentliche Dienstsoll von 7,6 Diensten, sondern ein auf 7,0 Dienste verringertes Soll zugrunde und begründete dies mit dem Dienstsoll vergleichbarer Orchester in Deutschland.
289. Auch dieses bereits reduzierte Dienstsoll wurde jedoch nicht ausgeschöpft. Die tatsächlich vom Orchester in den Spielzeiten 2021/2022 bis 2023/2024 durchschnittlich geleisteten Dienste pro Woche beliefen sich auf 5,5. Sie lagen damit um mehr als 20 % unter dem selbst gesetzten Dienstsoll von 7,0 Diensten pro Woche. Hinsichtlich der (jeweils zusammengefassten) Stimmgruppen der „Bläser etc.“² und „Streicher“ ergab sich folgendes Bild:

Orchester nicht ausgelastet

Dienstauslastung nach Stimmgruppe

Stimmgruppe	Durchschnittliche Ist-Dienste je Woche	Auslastung Orchester-Soll	Mögliche Auslastung nach Tarifvertrag
Streicher	5,9	84 %	77 %
Bläser etc.	5,0	70 %	65 %
Gesamt	5,5	78 %	72 %

Quelle: Eigene Darstellung und Berechnung anhand der Dienstauslastungen für die Spielzeiten 2021/2022, 2022/2023, 2023/2024

Die Auslastung einzelner Stimmgruppen unterscheidet sich schon aufgrund der Spielplangestaltung, die in erster Linie künstlerischen Aspekten folgt. Dem Rechnungshof ist bewusst, dass aufgrund dieser Rahmenbedingungen die Nutzung der vorhandenen Dienste unter wirtschaftlichen Aspekten nicht vorrangig ist. Allerdings sollte bei der Orchesterdisposition dem Gesichtspunkt der Wirtschaftlichkeit stärker Rechnung getragen werden als bisher. Angesichts der selbst bei den Streichern – der üblicherweise am meisten beanspruchten Stimmgruppe – im Durchschnitt stets unter 90 % liegenden Diensterfüllung und der bei den anderen Instrumentengruppen noch deutlich niedrigeren Werte kann das Ergebnis insgesamt nicht zufriedenstellen.

¹ Als Tuttist bzw. Tuttistin wird ein Musiker bzw. eine Musikerin in einem klassischen Orchester bezeichnet, der/die in einer Gruppe spielt und nicht solistisch auftritt.

² In dieser Stimmgruppe erfasst das Philharmonische Staatsorchester auch die weniger ausgelasteten Instrumente Pauken, Schlagzeug und Harfen.

290. Der Rechnungshof hat die tatsächliche Auslastung des Orchesters beanstandet und das Philharmonische Staatsorchester aufgefordert, eine höhere Auslastung der Musikerinnen und Musiker anzustreben.
291. Der BKM hat er empfohlen, im Rahmen ihrer Steuerungsaufgabe die Dienstleistung des Orchesters verstärkt in den Blick zu nehmen und auf eine höhere Auslastung hinzuwirken. Er hat darauf hingewiesen, dass nicht ausgeschöpfte Dienste zum Beispiel auch in der Kinder- und Jugendbildung für musikpädagogische Projekte genutzt werden könnten. Hierzu sind die Musikerinnen und Musiker ohnehin tarifvertraglich verpflichtet.

Medienzulage

292. Nach dem TVK räumen die Musikerinnen und Musiker dem Arbeitgeber unbegrenzte Sende- und Vervielfältigungsrechte ein. Für die Einräumung und Nutzung dieser Rechte steht ihnen nach dem TVK eine angemessene Sondervergütung zu. Seit 1988 erhalten die Musikerinnen und Musiker des Philharmonischen Staatsorchesters zur Abgeltung ihrer Rechte eine außertarifliche monatliche, pauschale Zahlung („Medienzulage“). Seit November 2024 beträgt die Medienzulage 748,52 Euro monatlich. Sie wird dreizehn Mal im Jahr gezahlt, ist an die Tarifsteigerungen gebunden und – aufwachsend nach ihrer individuellen Bezugsdauer – bis zu einem Anteil von 75 % ruhegehaltfähig.

Verwertung von Medienrechten und Zahlung der Zulage

Spielzeit	Gezahlte Medienzulage (in Euro)	Erlöse aus Medienverwertung (in Euro)
2021/2022	1.085.762,89	3.600
2022/2023	1.113.605,24	0
2023/2024	1.150.874,61	5.048

Quelle: Eigene Darstellung auf Grundlage der Daten des Philharmonischen Staatsorchesters

Das Philharmonische Staatsorchester hat hierzu erklärt, dass sich in der heutigen Zeit kaum noch Erlöse aus der Medienverwertung erzielen ließen.

293. Angesichts des zu vernachlässigenden Deckungsbeitrages der Medienverwertung und mangels entsprechender Perspektive auf höhere Erlöse ist die Zahlung der Medienzulage – zumindest in der gegenwärtigen Höhe – nicht begründbar und daher auch nicht mehr angemessen.
294. Der Rechnungshof beanstandet die nicht angemessene Medienzulage und die damit einhergehende überhöhte Vergütung. Er fordert das Philharmonische Staatsorchester auf, die Medienzulage wenigstens für zukünftige Verträge umgehend den tatsächlichen Einnahmen aus der Medienverwertung anzupassen und regelmäßig zu überprüfen.

Medienzulage ist
unangemessen

Anrechnung von Reisezeiten als Orchesterdienste

295. Nach dem TVK sind Musikerinnen und Musikern für Reisezeiten von mehr als vier Stunden, die zum Beispiel im Rahmen auswärtiger Gastspielreisen anfallen, Dienste anzurechnen.
296. Der Rechnungshof hat festgestellt, dass das Philharmonische Staatsorchester bei den im Prüfungszeitraum durchgeführten Gastspielreisen zu viele Reisezeiten als Dienste anrechnete.
297. So rechnete das Philharmonische Staatsorchester in der Spielzeit 2022/2023 insgesamt zehn Dienste pro Musikerin oder Musiker als Reisedienste an, obwohl nach den tarifvertraglichen Regelungen lediglich sechs anrechenbar waren. Bezogen auf die an den Gastspielreisen teilnehmenden Musikerinnen und Musikern entsprach dies einer zu hohen Anrechnung von insgesamt 213 Diensten, mithin 532 Stunden³, für die die Musikerinnen und Musiker im Rahmen von Proben und Aufführungen nicht mehr zur Verfügung standen.
298. Der Rechnungshof hat dies beanstandet und das Philharmonische Staatsorchester aufgefordert, zukünftig bei der Anrechnung von Reisezeiten die tarifvertraglichen Regelungen einzuhalten.

*Reisezeit zu hoch
angerechnet*

Pauschale Vergütung von Überstunden

299. Organisatorische und administrative Aufgaben auf Gastspielreisen wurden von Orchesterwarten und Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern des Orchesterbüros wahrgenommen. Diese Beschäftigten unterliegen – anders als die Musikerinnen und Musiker – den Regelungen des Tarifvertrages für den öffentlichen Dienst der Länder. Auf Gastspielreisen leisteten sie nach Angaben des Philharmonischen Staatsorchesters regelmäßig Mehrarbeit in nicht unerheblichem Umfang. Eine Erfassung der Mehrarbeitsstunden erfolgte aber ebenso wenig wie eine Dienstplanung. Stattdessen zahlte das Philharmonische Staatsorchester den Betroffenen eine pauschale Überstundenvergütung von 100 bzw. 125 Euro je Tag.
300. Mit der pauschalen Vergütung verstieß der Landesbetrieb gegen die einschlägigen tarifrechtlichen Regelungen. Durch die unterbliebene Dokumentation der tatsächlich geleisteten Arbeitszeit sowie die fehlende Dienstplanung konnte das Philharmonische Staatsorchester zudem die Einhaltung der nach dem Arbeitszeitgesetz zulässigen täglichen Höchstarbeitszeiten sowie der vorgeschriebenen Pausen- und Ruhezeiten nicht sicherstellen.
301. Der Rechnungshof hat dies beanstandet und das Philharmonische Staatsorchester aufgefordert, die Praxis der pauschalen Überstundenvergütung abzustellen und künftig die maßgeblichen gesetzlichen und tarifvertraglichen Vorschriften einzuhalten.

*Verstoß gegen
Arbeitszeitgesetz
und Tarifvertrag*

Selbstständigkeit des Philharmonischen Staatsorchesters

302. Nach den VV zur LHO hat die BKM in jedem Wirtschaftsplan des Philharmonischen Staatsorchesters zu begründen, weshalb es (weiterhin) sinnvoll ist, die Auf-

³ Bei Zugrundelegung von 2,5 Stunden je Dienst.

gabe in der Form eines Landesbetriebs zu erbringen. In ihrer Begründung verwies die Behörde auf bestehende Synergieeffekte durch die gemeinsame Steuerung von Philharmonischem Staatsorchester und Staatsoper. Durch eine Integration des Philharmonischen Staatsorchesters in die Staatsoper seien keine weiteren Vorteile zu erwarten.

303. Im Rahmen seiner Prüfung konnte der Rechnungshof jedoch keine Anhaltspunkte für eine gemeinsame Steuerung feststellen. Die BKM gab an, dass Staatsoper und Philharmonisches Staatsorchester auch nicht gemeinsam gesteuert würden. Vielmehr sei das Philharmonische Staatsorchester ein Appendix der Staatsoper.
304. Gegenüber dem Rechnungshof begründete die BKM die von der Staatsoper abgesetzte Rechtsform insbesondere mit der Wahrung der künstlerischen Identität und Selbstwahrnehmung des Orchesters. Durch eine Integration des Orchesters in die Staatsoper könne diese vollständig über das Orchester verfügen, wodurch Gastspielreisen und Aufführungen außerhalb des Opernbetriebs nicht mehr ohne weiteres möglich wären. Letztlich bedeute eine Eingliederung in die Strukturen der Staatsoper einen Statusverlust für die Musikerinnen und Musiker und erschwere die Besetzung der künstlerischen Leitung mit einem hochkarätigen Generalmusikdirektor.
305. Den Argumenten der BKM vermag der Rechnungshof nicht zu folgen. Der Ruf und die Außenwirkung des Orchesters hängen im Wesentlichen von seiner künstlerischen Qualität ab. Diese ist nicht mit der Rechtsform verbunden. Entscheidungskompetenzen und Möglichkeiten zur Außendarstellung könnten auch bei einer Organisation innerhalb der Staatsoper eingeräumt werden, zumal der Auftrag des Philharmonischen Staatsorchesters bereits heute darin besteht, ganz überwiegend als Opernorchester zu fungieren (vgl. Tz. 282). Die Identifikation und der damit zusammenhängende Status des Philharmonischen Staatsorchesters sind daher schon jetzt untrennbar mit der Staatsoper verwoben.

Keine überzeugenden Argumente der Behörde für eine Selbstständigkeit

Vorbild für eine wirtschaftliche Integration in den Gesamtbetrieb der Staatsoper unter Erhalt der künstlerischen Selbstständigkeit und Identität könnte zum Beispiel das Ballettzentrum sein.

Für den Rechnungshof ist zudem nicht erkennbar, weshalb Gastspielreisen des Philharmonischen Staatsorchesters nicht mehr im gewünschten Ausmaß möglich sein sollten. Auch heute erfordern solche Reisen bereits eine enge Abstimmung mit der Staatsoper hinsichtlich ihres Spielbetriebs.

306. Entgegen der Position der BKM hat der Rechnungshof Synergiepotenziale festgestellt, die sich nur durch eine Zusammenführung von Philharmonischem Staatsorchester und Staatsoper realisieren ließen.
307. Eine Integration des Orchesters in die Staatsoper würde den administrativen und kostenmäßigen Aufwand für die BKM verringern, da hierdurch jeweils
- eigenständige Zielbilder,
 - Ziel- und Leistungsvereinbarungen,
 - unternehmensinterne Regelwerke,
 - Quartalsberichte,

Synergieeffekte durch Zusammenführung von Staatsorchester und Staatsoper

- aufzustellende Wirtschaftspläne, mittelfristige Finanzpläne und
- testierte Jahresabschlüsse

für nur noch eine Einheit erforderlich wären.

308. Darüber hinaus würde die von der Staatsoper gegenüber dem Philharmonischen Staatsorchester erbrachte verwaltungsmäßige Betreuung des Orchesters nicht mehr der Umsatzsteuer unterliegen. Dadurch entfielen Umsatzsteuerzahlungen sowie entsprechende steuerliche Pflichten.
309. Vor diesem Hintergrund und angesichts des wechselseitigen Leistungsaustauschs sowie der engen Verflechtung beider Unternehmen zum Beispiel auch in Form einer gemeinsamen Außendarstellung und eines gemeinsamen Kartenvertriebs wird die formale Trennung von Philharmonischem Staatsorchester und Staatsoper auch im Tagesgeschäft kaum gelebt. Sie verursacht aber erheblichen administrativen Aufwand.

Der Rechnungshof beanstandet dies als Verstoß gegen die Grundsätze von Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit und fordert die BKM auf, die Organisationsform des Philharmonischen Staatsorchesters einer sachgerechten Prüfung zu unterziehen und dabei die Erkenntnisse aus seiner Prüfung einzubeziehen. In Anbetracht seiner Feststellungen hält es der Rechnungshof für zweckmäßig, das Philharmonische Staatsorchester in die Staatsoper zu integrieren.

*Integration des
Staatsorchesters
in die Staatsoper
geboten*

Stellungnahme der Verwaltung

310. Landesbetrieb und BKM haben die Feststellungen des Rechnungshofs anerkannt und eine entsprechende Umsetzung seiner Forderungen und Empfehlungen zugesagt.

Hinsichtlich der Selbstständigkeit des Philharmonischen Staatsorchesters hat die Behörde zugesagt, die bestehende Organisationsform zu überprüfen und dabei die Feststellungen des Rechnungshofs zu berücksichtigen.

Verwaltung

Erbbaurechte

Behörde für Finanzen und Bezirke / Landesbetrieb Immobilienmanagement und Grundvermögen

311. Der Senat hat seine Bodenpolitik im Jahr 2019 neu ausgerichtet und eine intensive Nutzung des Erbbaurechts beschlossen.¹ Der Rechnungshof hat die Bearbeitung von Erbbaurechten im Landesbetrieb Immobilienmanagement und Grundvermögen (LIG) geprüft. Als zentraler städtischer Dienstleister für Immobilienangelegenheiten ist der LIG zuständig für den Abschluss von Erbbaurechtsverträgen und den Umgang mit offenen Forderungen.
312. Die Prüfung hat keine strukturellen Probleme beim Abschluss von Erbbaurechtsverträgen und im Forderungsmanagement erkennen lassen. Gleichwohl hat der Rechnungshof in Einzelfällen Mängel festgestellt.

Gremienbeteiligung

313. Vor Abschluss von Erbbaurechtsverträgen muss der LIG entweder die Bürgerschaft oder die Kommission für Bodenordnung (KfB) beteiligen. Die KfB ist ein Verwaltungsausschuss der Behörde für Finanzen und Bezirke, der über solche Grundstücksgeschäfte der Stadt entscheidet, die nicht durch die Bürgerschaft entschieden werden. 11 der 15 Mitglieder werden von der Bürgerschaft gewählt; vier müssen der Bürgerschaft angehören. Die Beschlüsse der KfB binden den LIG.
314. Der Rechnungshof hat beanstandet, dass der LIG in mehreren Fällen Erbbaurechtsverträge mit Konditionen abgeschlossen hat, die von den Beschlüssen der KfB abweichen.
315. Der LIG hat hierzu mitgeteilt, dass so verfahren worden sei, weil Bodenrichtwerte vor Vertragsabschluss gefallen seien bzw. der Vertragspartner sich im Hinblick auf die Zahlungsweise des Erbbauzinses umentschieden habe.
316. Da Beschlüsse der Gremien für den LIG bindend sind, hätte er vor Vertragsabschluss einen Abänderungsbeschluss bei der KfB beantragen oder in der Vorlage an die KfB bereits vorsorglich Alternativen aufnehmen müssen.

Abweichung von verbindlichen Beschlüssen der KfB

Der LIG hat zugesagt, künftig die KfB bei allen Änderungen der von ihr explizit beschlossenen Erbbaurechtskonditionen erneut zu beteiligen und zu prüfen, inwieweit durch Alternativbeschlüsse künftig Mehrfachbefassungen der KfB vermieden werden können. Hierzu wird eine Abstimmung mit der KfB erforderlich sein.

Anpassung von Verwaltungsvorschriften

317. Regelungen zum Erbbaurecht und Vorgaben für die Verwaltungspraxis sind in den VV zu § 64 LHO enthalten. Seit mehr als 10 Jahren ist es erforderlich, diese

Anpassung der VV zu § 64 LHO steht aus

¹ [Bürgerschaftsdrucksache 21/18514 vom 1. Oktober 2019.](#)

anzupassen. Darauf hat der Rechnungshof bereits mehrfach hingewiesen.² Durch die Neuausrichtung der Bodenpolitik und die Aktualisierung des § 64 LHO im Jahr 2024 besteht ein erhöhter Bedarf, ausführlichere Regelungen für die Erbbaurechte in den VV zu treffen. Dies hat sich auch in dieser Prüfung bestätigt.

318. Der Rechnungshof hat daher erneut den LIG und die Finanzbehörde aufgefordert, die VV zu § 64 LHO anzupassen.
319. Der LIG hat zugesagt, die Erarbeitung eines Entwurfs voranzutreiben und diesen zeitnah abzustimmen.

² Zuletzt [Jahresbericht 2024, Tz. 748](#).

Asservatenverwaltung

Behörde für Inneres und Sport / Behörde für Justiz und Verbraucherschutz

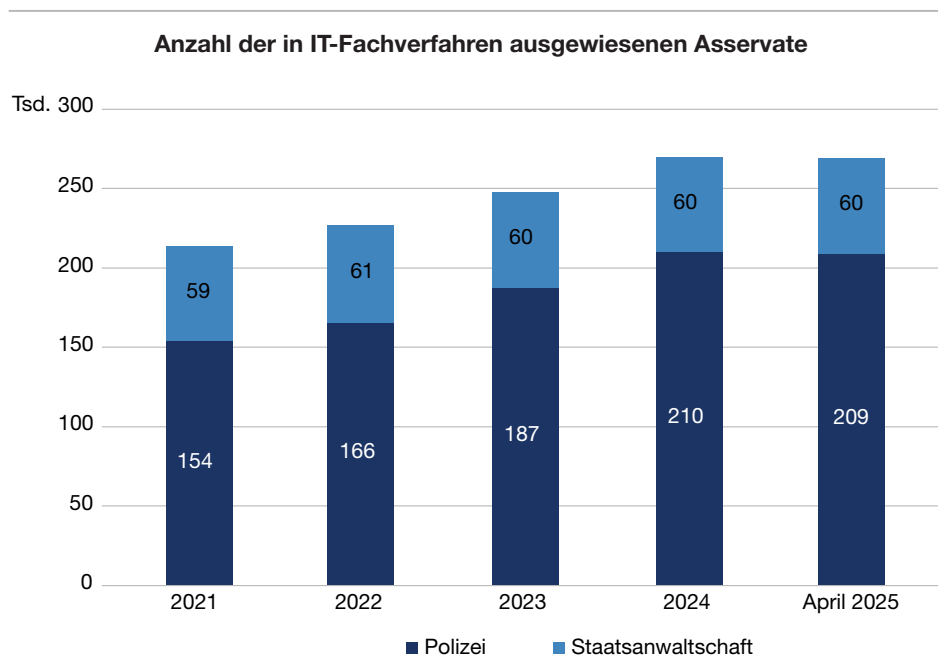
Aufgaben

320. Bei der Gefahrenabwehr und der Strafverfolgung stellen Polizei¹ und Staatsanwaltschaft² Asservate (körperliche Gegenstände, Sachen) sicher, beschlagnehmen oder pfänden und verwahren sie, bis sie wieder herausgegeben werden können bzw. verwertet oder vernichtet werden müssen. Auch Verwahrungen müssen den Grundsätzen der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit gemäß § 7 Absatz 1 Satz 1 LHO entsprechen. Das ist der Fall, wenn sie nur so lange wie fachlich nötig und zugleich so kurz wie möglich dauern und der Verwahrbestand möglichst gering ist.
321. Polizei und Staatsanwaltschaft verwahren Asservate organisatorisch und räumlich getrennt und verwalten sie durch jeweils eigene IT-Fachverfahren:
- Die Polizei verfügt insgesamt über eine Verwahrfäche von rund 3.400 m² in einer zentralen und zahlreichen dezentralen Verwahrstellen. Hinzu kommen weitere Verwahrfächen auf drei von ihr betriebenen jeweils zweckgebundenen Fahrzeugverwahrplätzen. Die Polizei nimmt Asservate in ihrem IT-Vorgangssystem ComVor auf und verwaltet diese im Elektronischen Verwahrbuch. An einem für die Prüfung gesetzten Stichtag im April 2025 wies das Verwahrbuch rund 209 Tsd. verwahrte Asservate aus.
 - Die Staatsanwaltschaft verfügt nur über eine einzige Verwahrstelle im Strafjustizgebäude mit rund 1.250 m² Verwahrfäche. Sie verwaltet die dort verwahrten Asservate in ihrem Vorgangssystem MESTA. Für den oben genannten Stichtag wies MESTA nach Angaben der Staatsanwaltschaft rund 60 Tsd. verwahrte Asservate aus.
322. Die Anzahl der in den IT-Fachverfahren ausgewiesenen Asservate ist von 2021 bis 2024 kontinuierlich gestiegen und liegt auch im Jahr 2025 auf hohem Niveau.

Räumlich und organisatorisch getrennte Asservatenverwaltungen bei Polizei und Staatsanwaltschaft

¹ Behörde für Inneres und Sport – Polizei –.

² Behörde für Justiz und Verbraucherschutz – Staatsanwaltschaft –.



Quelle: Daten der Polizei und der Staatsanwaltschaft, Darstellung: Rechnungshof

Der Zuwachs der Asservate korreliert mit der steigenden Anzahl von Ermittlungsverfahren.³ Er beruht auf einem umfangreicheren Beweismittelaufkommen an Einsatzorten und ist auch eine Folge der Reform der strafrechtlichen Vermögensabschöpfung, die eine deutlich weitergehende Beschlagnahme bzw. Pfändung von Gegenständen bezweckt, um rechtswidrige Vermögensvorteile einzuziehen.

323. Die Verwehrkapazität der Polizei ist weitgehend erschöpft, da sie auch Asservate aus Ermittlungsverfahren verwahrt, für die bereits die Staatsanwaltschaft zuständig geworden ist.⁴ Die Polizei sieht sich daher vorübergehend veranlasst, auch Flächen für die Verwahrung von Asservaten zu nutzen, die eigentlich anderen polizeilichen Zwecken vorbehalten sind.
324. Die Verwehrkapazität der Staatsanwaltschaft ist durch die räumliche Situation des Strafjustizgebäudes begrenzt. Die Staatsanwaltschaft hat es deshalb trotz Zuständigkeit wiederholt abgelehnt, Asservate von der Polizei zu übernehmen. Außerdem muss die Verwahrstelle der Staatsanwaltschaft rechtzeitig andere Räume beziehen, damit die geplante Sanierung des Strafjustizgebäudes Ende 2026 beginnen kann.

Informationslage

325. Der Polizei war zum Zeitpunkt der Prüfung des Rechnungshofs nicht bekannt, wie viele Asservate sie in eigener Zuständigkeit bzw. für die Staatsanwaltschaft verwahrt. Sie konnte deshalb keine wirksamen Maßnahmen ergreifen, um ihren Verwehrbestand möglichst gering zu halten. Hierfür hätte sie insbesondere erledigte Asservate der Staatsanwaltschaft verfürgungsgemäß abarbeiten müssen.

Unzureichende Informationslage bei der Polizei

³ Vgl. Kennzahlen B234_01_001 und B234_01_003 der Produktgruppe 234.01 (Staatsanwaltschaften).

⁴ § 163 Absatz 2 Satz 1 der Strafprozessordnung (StPO) vom 7. April 1987 (BGBl. I S. 1074, 1319), zuletzt geändert am 17. Juli 2025 (BGBl. I Nr. 163).

Weitergehende Recherchen innerhalb der Polizei sowie bei der Staatsanwaltschaft über die Notwendigkeit weiterer Verwahrung verursachten zusätzlichen Aufwand. Insoweit hat die Polizei ihren Asservatenbestand nicht wirtschaftlich verwaltet.

326. Ursächlich für die unzureichende Informationslage bei der Polizei sind bestimmte Konfigurationen ihrer beiden IT-Fachverfahren (Tz. 321, erster Spiegelstrich). Wegen der bevorstehenden Ablösung der Verfahren kommt ihre grundlegende Ertüchtigung nach Auskunft der Polizei jedoch nicht mehr in Betracht.
327. Der Rechnungshof hat die unzureichende Datenlage der Polizei, den u.a. dadurch nicht minimierten Verwahrbestand und die insoweit nicht wirtschaftliche Verwaltung der Asservate als Verstoß gegen den Grundsatz der Wirtschaftlichkeit (Tz. 320) beanstandet. Er hat die Polizei aufgefordert, für eine valide Datenlage zu sorgen und insbesondere die asservatenbezogenen Konfigurationsmängel in ComVor und im Elektronischen Verwahrbuch zu beseitigen. Hilfsweise soll die Polizei in den ablösenden IT-Fachverfahren für eine valide Datenlage Sorge tragen, sodass sie ihren Verwahrbestand minimieren und wirtschaftlich verwalten kann.
328. Die Staatsanwaltschaft kannte nur die Anzahl der in ihrer eigenen Verwahrstelle lagernden Asservate. Die Anzahl der in ihrer Zuständigkeit bei der Polizei lagernden Asservate kannte sie nicht und hätte diese nur durch eine Auswertung aller einzelnen Strafverfahrensakten erlangen können. Die Gesamtzahl aller Asservate ist aber maßgeblich für die Organisation des Verwahrtgeschäfts einschließlich der Bestandssteuerung und -kontrolle sowie darüber hinaus für die Bemessung der notwendigen Verwahrkapazität an einem neuen Standort der Verwahrstelle (Tz. 324). Ohne ihre Kenntnis kann die Staatsanwaltschaft die Verantwortung für die in ihrer Zuständigkeit verwahrten Asservate nicht vollständig wahrnehmen. Insoweit arbeitet die Staatsanwaltschaft nicht effektiv und nicht wirtschaftlich.
329. Der Rechnungshof hat dies u. a. als Verstoß gegen den Grundsatz der Wirtschaftlichkeit beanstandet und die Staatsanwaltschaft aufgefordert, sich zeitnah Kenntnis von der Gesamtzahl der Asservate zu verschaffen, für die sie zuständig ist.

Staatsanwaltschaft kennt Anzahl ihrer bei der Polizei lagernden Asservate nicht

Verwahrung von Bargeld

330. Der Polizei war der Umfang des Bestands ihrer Bargeldasservate nicht bekannt, weil diese im Elektronischen Verwahrbuch nicht systematisch abgebildet sind. Der Rechnungshof hat für den Stichtag knapp 4.500 verwahrte Bargeldasservate mit einem Gesamtbetrag in Höhe von rund 8,24 Mio. Euro ermittelt. Ganz überwiegend ließen sie sich plausibel dem Bereich der Strafverfolgung zuordnen. Gut 2.500 Bargeldasservate mit einem Gesamtbetrag in Höhe von knapp 4 Mio. Euro hatte die Polizei bereits an die Staatsanwaltschaft abverfügt. Nach ihren eigenen Vorgaben hätte die Polizei dieses Bargeld auf ein Verwahrkonto der Justiz einzahlen müssen (§ 111d Absatz 3 StPO).
331. Der Rechnungshof hat die unterbliebene Einzahlung auf ein Verwahrkonto der Justiz beanstandet und die Polizei aufgefordert, diese kurzfristig vorzunehmen.

Verwahrbestand des Bargelds bei der Polizei zu hoch

Verwahrung von Fahrrädern

332. Von rund 1.600 am Stichtag bei der Polizei verwahrten Fahrrädern ließen sich rund 1.000 Räder plausibel dem Bereich der Strafverfolgung zuordnen. Die dezentralen Verwahrkapazitäten der Polizei zur Lagerung von Fahrrädern sind knapp und häufig ausgelastet. Die Staatsanwaltschaft selbst verwahrt nur sehr wenige Fahrräder. Für Fahrräder unbekannter Geschädigter, die sich zur Spurensicherung nicht eignen, hat die Staatsanwaltschaft angeordnet, dass die Polizei diese direkt an das Zentrale Fundbüro zur Verwertung zu übergeben hat sowie stark beschädigte Räder – sog. Fahrradschrott – vernichten darf. Die Übergabe an das Fundbüro zur Verwertung und an die zentrale Verwahrstelle der Polizei zur Vernichtung ließen sich aus logistischen Gründen jedoch oft nicht zeitnah einrichten. In der Folge ist es der Polizei häufig nicht gelungen, das ihr vom Zentralen Fundbüro eingeräumte Abnahmekontingent von bis zu 50 Rädern wöchentlich auszuschöpfen.
333. Der Rechnungshof hat den Bestand asservierter Fahrräder bei der Polizei und dessen zögerlichen Abbau als unwirtschaftlich kritisiert.
334. Bei der Polizei hat der Rechnungshof angeregt, im Rahmen des ihr zustehenden Beurteilungsspielraums Lösungen zu finden, um mehr Fahrräder an Ort und Stelle zu belassen und ihre Inverwahrnahme so vermeiden zu können, sowie nachrangig Kriterien für eine priorisierte Verwahrung bestimmter Fahrräder zu entwickeln. Im Übrigen hält er es für geboten, dass die Polizei ihren Verwahrbestand regelmäßig auf Fahrradschrott prüft und diesen unverzüglich vernichtet.
335. Bei der Staatsanwaltschaft hat er angeregt zu prüfen, ob sie ungenutzte Stellplätze in Fahrradparkhäusern wie dem in der Kellinghusenstraße⁵ zur Verwahrung akquirieren kann, um die verbleibende Verwahrlast der Polizei zu mindern.

*Hoher Bestand
an Fahrrädern
belastet Ver-
wahrkapazität
der Polizei*

Ministerielle Steuerung

336. Nach der Geschäftsordnung der Behörde für Inneres und Sport (BIS) obliegt ihrem Amt A die ministerielle Steuerung der Aufgabenwahrnehmung innerhalb der Behörde, um ein rechtmäßiges, zweckmäßiges und wirtschaftliches Verwaltungshandeln zu sichern. Das Amt A kann den anderen Ämtern – d.h. auch der Polizei – insoweit Vorgaben machen und hat in Konfliktfällen die Entscheidungskompetenz. Dem Amt A waren die Engpässe in der Asservatenverwaltung der Polizei schon vor der Prüfung des Rechnungshofs grundsätzlich bekannt. Jedoch haben auch die vom Rechnungshof aufgezeigten Mängel (Tzn. 325 f. und 330 ff.) das Amt A nicht bewogen, von seiner Steuerungsmöglichkeit gegenüber der Polizei Gebrauch zu machen.
337. Die Behörde für Justiz und Verbraucherschutz (BJV) lässt sich als Aufsichtsbehörde über die Staatsanwaltschaften von diesen seit Februar 2023 monatlich über die Angelegenheiten der Asservatenverwaltung schriftlich berichten. Auch zur Konkretisierung asservatenbezogener Regelungen in den Richtlinien für das Strafverfahren und das Bußgeldverfahren hatte die damalige Justizbehörde im Jahr 1982 eine Verwaltungsvorschrift erlassen, die sie zuletzt im Jahr 2007 aktualisiert hat. Die BJV hat es versäumt, diese Verwaltungsvorschrift der aktuellen

⁵ Vgl. zuletzt [Bürgerschaftsdrucksachen 23/1136](#), [23/964](#), [23/364](#) und [22/17487](#).

Situation der Asservatenverwaltung der Staatsanwaltschaft anzupassen. Sie entspricht nicht mehr der aktuellen Arbeitsweise und dem Volumen der Asservatenverwaltung der Staatsanwaltschaft. Gemessen an den Erkenntnissen dieser Prüfung wären insbesondere Regelungen zur Herstellung einer angemessenen eigenen Informationslage (Tz. 328) geboten. Darüber hinaus könnte das bereits praktizierte monatliche Berichtswesen verstetigt werden.

338. Der Rechnungshof hat die unzureichende ministerielle Steuerung beanstandet. Er hat die BIS aufgefordert, Möglichkeiten und inhaltliche Vorgaben für die Steuerung der Asservatenverwaltung der Polizei zu prüfen. Die BJV hat er aufgefordert, die Verwaltungsvorschrift zeitnah und unter Berücksichtigung der Erkenntnisse aus dieser Prüfung zu aktualisieren.

Stellungnahme der Verwaltung

339. Die BIS und die BJV haben zugesagt, den Forderungen des Rechnungshofs nachzukommen sowie seine Anregungen aufzugreifen und zu prüfen.

Vertragskataster in den Aufgabenbereichen Wirtschaft, Bauen und Umwelt der Bezirksämter

*Behörde für Finanzen und Bezirke / Bezirksamt Hamburg – Mitte /
Bezirksamt Altona / Bezirksamt Eimsbüttel / Bezirksamt Hamburg – Nord /
Bezirksamt Wandsbek / Bezirksamt Bergedorf / Bezirksamt Harburg*

Erfassung der Verträge

340. Die Kasse.Hamburg der Behörde für Finanzen und Bezirke¹ (Finanzbehörde) stellt den Bezirksämtern das Verfahren „Vertragskataster“ zur Erfassung aller Verträge zur Verfügung. Seit 2023 ist die Erfassung von Verträgen verbindlich in Nr. 2.3.4.2 VV zu § 70 LHO geregelt. Erfasst werden müssen alle über- oder mehrjährigen Verträge sowie umsatzsteuerrelevante Verträge, unabhängig von ihrer Laufzeit.
341. Das Vertragskataster soll einen vollständigen Überblick über bestehende Verträge bieten und unterstützt im Rahmen der Jahresabschlussarbeiten der Freien und Hansestadt Hamburg (FHH) bei der Erhebung der zum Jahresende bestehenden Forderungen, Verbindlichkeiten und Rückstellungsbedarfe.
342. Der Rechnungshof hat im zweiten Halbjahr 2024 bei allen sieben Bezirksämtern in den Aufgabenbereichen Wirtschaft, Bauen und Umwelt untersucht, wie das Vertragskataster genutzt wird und ob alle relevanten Verträge dort erfasst werden.
343. Alle Bezirksämter haben angegeben, das Vertragskataster zu nutzen. Mit Ausnahme des Bezirksamts Wandsbek haben sie mitgeteilt, bisher noch nicht alle relevanten Verträge im Vertragskataster erfasst zu haben.

*Nur ein Bezirks-
amt hat Verträge
vollständig im
Vertragskataster
erfasst*

Zum Zeitpunkt der Erhebungen ergab sich folgendes Bild:

Übersicht Bezirksämter

Bezirksamt	Nutzung Vertrags- kataster	Vollständig erfasst	Beginn Nach- erfassung	Abschluss Nach- erfassung
Hamburg-Mitte	Ja	Nein	Juni 2022	keine Angabe
Altona	Ja	Nein	August 2024	keine Angabe
Eimsbüttel	Ja	Nein	keine Angabe	keine Angabe
Hamburg-Nord	Ja	Nein	keine Angabe	keine Angabe
Wandsbek	Ja	Ja	Entfällt	Entfällt
Bergedorf	Ja	Nein	März 2025	keine Angabe
Harburg	Ja	Nein	keine Angabe	Ende 2025

Quelle: Eigene Erhebung Rechnungshof

¹ Bis 30. Juni 2025 Finanzbehörde, [Bürgerschaftsdrucksache 23/434 vom 20. Mai 2025](#).

344. Der Rechnungshof hat beanstandet, dass die Dezernate Wirtschaft Bauen und Umwelt der Bezirksämter Hamburg-Mitte, Altona, Eimsbüttel, Hamburg-Nord, Bergedorf und Harburg nicht alle relevanten Verträge im Vertragskataster erfasst hatten und damit die VV zu § 70 LHO nicht durchgängig beachtet haben.
345. Die Bezirksämter haben bei Abschluss des Prüfungsverfahrens zugesagt, die vollständige Erfassung im Vertragskataster bis Mitte 2026 sicherzustellen.

Aufwand und Schnittstellen

346. Die Nutzung des Vertragskatasters bedeutet derzeit für die Bezirksämter zusätzlichen Personalaufwand im täglichen Geschäftsgang. Wegen fehlender Schnittstellen müssen Verträge neben dem Vertragskataster auch in weiteren Fachverfahren (zum Beispiel Oktagon und ELDORADO) erfasst werden, was zu Doppelarbeit führt. Alle Bezirksämter zusammen schätzen diesen Aufwand auf mindestens drei Vollzeitäquivalente.
347. Um die Grundsätze der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit nach § 7 LHO einzuhalten, muss die derzeit notwendige doppelte Erfassung von Verträgen in unterschiedlichen Fachverfahren unterbunden werden. Hierfür ist die Einbindung des Vertragskatasters in die bestehende IT-Struktur der FHH zu optimieren.
348. Der Rechnungshof hat der Finanzbehörde empfohlen, zusammen mit den Bezirksämtern, technische Lösungen zur Vermeidung der Doppelarbeit zu prüfen und diese dann zügig in die Praxis umzusetzen.
349. Die geprüften Stellen haben dies zugesagt.

*Doppelarbeit
vermeiden*

Dienstanweisung

350. Alle sieben Bezirksämter haben seit 2021 eine Dienstanweisung (DA) zur Nutzung des IT-Verfahrens Vertragskataster erlassen. Die von den Bezirksämtern genutzten DA enthielten keinen Hinweis auf die seit 2023 bestehende Pflicht zur Erfassung der Verträge gemäß den VV zu § 70 LHO.
351. Die Fachliche Leitstelle der Finanzbehörde hatte dem Rechnungshof eine aktualisierte Muster-DA von Oktober 2024 vorgelegt, die einen Hinweis auf die VV zu § 70 LHO enthält, jedoch bis dahin den Bezirksämtern nicht zur Verfügung gestellt worden war.
352. Der Rechnungshof hat der Fachlichen Leitstelle empfohlen, den Bezirksämtern die Muster-DA zeitnah zur Verfügung zu stellen. Er hat gegenüber den Bezirksämtern angeregt, ihre bestehenden Dienstanweisungen zu aktualisieren und dabei die Muster-DA zugrunde zu legen.
353. Die geprüften Stellen haben dies zugesagt.

Berechtigungen und Schulungsangebot

354. Der Rechnungshof hat auch untersucht, ob Hemmnisse für die Nutzung des Vertragskatasters bestehen. Nur Berechtigte sollen Zugriff auf das Vertragskataster haben. Um eine Berechtigung zu erhalten, bedarf es einer vorherigen Schulung.
355. Die Fachliche Leitstelle organisiert Schulungen in Zusammenarbeit mit dem Zentrum für Aus- und Fortbildung (ZAF). Bis 2024 waren für die Schulungen zum Vertragskataster zwei Termine pro Jahr mit einer begrenzten Anzahl von Plätzen vorgesehen. Dies hatte zur Folge, dass die Anwenderdienststellen, auch bei Personalwechsel, zum Teil mehrere Monate auf Schulungen zum Vertragskataster für ihre Mitarbeitenden warten mussten.
356. Der Rechnungshof hat das unzureichende Schulungsangebot kritisiert und die Fachliche Leitstelle aufgefordert, in Zusammenarbeit mit dem ZAF, künftig zusätzliche Schulungen in kürzeren Abständen anzubieten.
357. Die Finanzbehörde, Kasse.Hamburg, hat bei Abschluss des Prüfungsverfahrens zugesagt, die Forderung des Rechnungshofs umzusetzen.

Schulungsangebot verbessern

Nachschau Überstunden/Mehrarbeit

*Bezirksämter Altona, Eimsbüttel, Hamburg-Nord, Wandsbek und Bergedorf,
Behörde für Finanzen und Bezirke / Landesbetrieb Schulbau Hamburg*

358. Für die Vergütung von Überstunden und Mehrarbeit im öffentlichen Dienst gelten für Beamtinnen und Beamte andere Rechtsgrundlagen als für Tarifbeschäftigte. Für beide Statusgruppen gilt jedoch: Über- bzw. Mehrarbeitsstunden müssen angeordnet sein, der Personalrat ist zu beteiligen und es sind entsprechende Nachweise für die Abrechnung der Stunden zu erstellen. Die geltenden Arbeitszeitschriften sind zu beachten.
359. Der Rechnungshof hatte bereits im Jahr 2015 bezahlte Überstunden und Mehrarbeit geprüft und diverse Mängel festgestellt. Ziel der Nachschau war es zu ermitteln, ob die seinerzeit eingeleiteten Maßnahmen zu Verbesserungen bei der Anordnung, Abrechnung und Vergütung sowie bei der Einhaltung der arbeitszeitrechtlichen Vorschriften geführt haben und wo gegenwärtig gegebenenfalls noch Defizite bestehen.

Feststellungen

360. Der Rechnungshof hat in fünf Bezirksämtern und beim Landesbetrieb Schulbau Hamburg (SBH) die Vergütung von Überstunden und Mehrarbeit geprüft. Im Rahmen einer risikoorientierten Fallauswahl wurden insgesamt 81 Personalfälle (71 Tarifbeschäftigte und zehn Beamtinnen/Beamte) mit auffallend hohen oder häufigen Über- bzw. Mehrarbeitsstunden identifiziert. Geprüft wurden rund 700 Auszahlungsvorgänge der Jahre 2023 und 2024. Das Zahlungsvolumen betrug insgesamt rund 500.000 Euro. Im Ergebnis waren alle geprüften Fälle fehlerhaft, in 85 % der Fälle hatten diese Fehler auch Auswirkungen auf die Zahlung. Soweit diese Fehler zu Überzahlungen bei Tarifbeschäftigten geführt haben, können diese Mittel nicht mehr zurückgefordert werden.

85 % zahlungs-
relevante Fehler

Arbeitszeitverstöße

361. In allen geprüften Dienststellen wurden Verstöße gegen das Arbeitszeitgesetz (ArbZG) und die Arbeitszeitverordnung (ArbZVO) festgestellt:
- Insgesamt wurden im geprüften Zeitraum bei 72 % der Fälle Verstöße gegen die tägliche Höchstarbeitszeit von zehn Stunden festgestellt. In einem Fall wurde die tägliche Höchstarbeitszeit binnen zwei Jahren 171-mal überschritten.

Beispiel zur Überschreitung der täglichen Höchstarbeitszeit

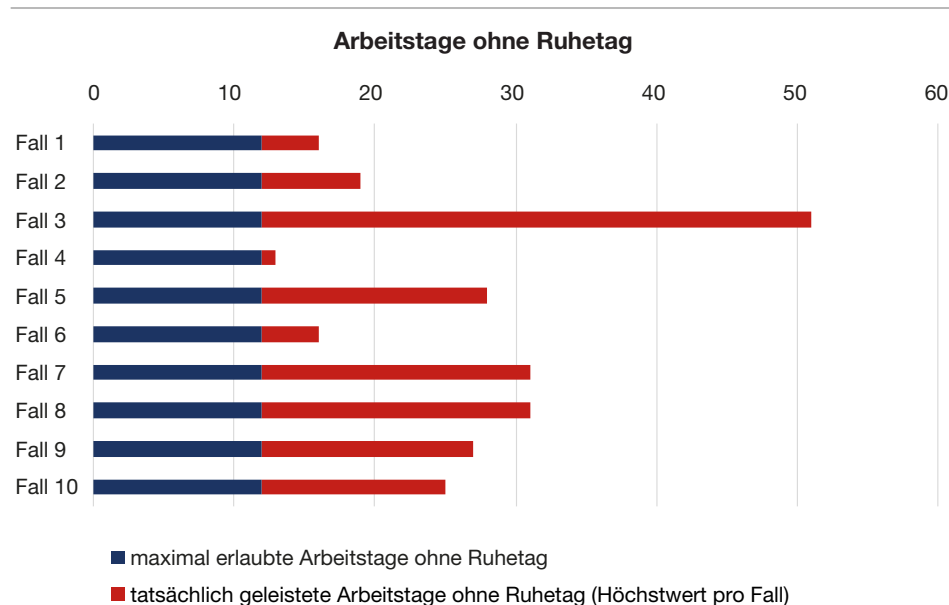
Stundennachweis			erstellt am							
					2023 / 1					
Tag	Dienst	Bemerkung	Stl	Pause	Min. gebucht	Arbeitszeit	Arbeitszeit	Saldo		
Mi	1	8:00	8:00	1:17		11:19	3:19	591:00		
Do	2	8:00	8:00	1:06		11:37	3:37	595:00		
Fr	3	8:00	8:00	0:53		10:53	2:53	598:00		
Sa	4	Frei						598:00		
So	5	Frei						598:00		
Mo	6	8:00	8:00	3:44		10:16	2:16	600:00		
Di	7	8:00	8:00	1:12		10:24	2:24	602:00		
Mi	8	8:00	8:00	1:07		11:48	3:48	606:00		
Do	9	8:00	8:00	0:59		10:20	2:20	609:00		
Fr	10	8:00	8:00	1:24		8:05	0:05	609:00		
Sa	11	Frei						609:00		
So	12	Frei						609:00		
Mo	13	8:00	8:00	1:09		11:54	3:54	613:00		
Di	14	8:00	8:00	1:05		10:25	2:25	615:00		
Mi	15	8:00	8:00	1:23		11:52	3:52	619:00		
Do	16	Spät	8:00	3:15		12:41	4:41	624:00		
Fr	17	8:00	8:00	1:00		9:50	1:50	625:59,05		
Sa	18	Frei						625:59		
So	19	Frei						625:59		
Mo	20	8:00	8:00	3:18		10:39	2:39	628:37		
Di	21	8:00	8:00	0:57		10:45	2:45	631:22		
Mi	22	8:00	8:00	2:11		11:03	3:03	634:25		
Do	23	8:00	8:00	0:56		10:55	2:55	637:20		
Fr	24	8:00	8:00	0:57		10:58	2:58	640:18		

Quelle: Rechnungshof, anonymisierter eZeit-Ausdruck aus einer geprüften Stelle

- Die gesetzlich vorgeschriebenen Ruhezeiten von elf Stunden zwischen Dienstende und dem nächsten Dienstbeginn wurden in neun Fällen nicht eingehalten. In einem Fall wurde die Ruhezeit in fast jedem Monat mindestens einmal nicht eingehalten, dazu wurde mehrfach die tägliche Höchstarbeitszeit überschritten. In einem anderen Fall wurde ebenfalls die elfstündige Ruhezeit nicht eingehalten und bis zu 15 Stunden täglich gearbeitet, oftmals nach 21 Uhr. Gearbeitet wurde in diesem Fall auch an Sonn- und Feiertagen, einmal 21 Tage ohne einen Ruhetag.
- Sonntagsarbeit, die nicht allgemein zulässig ist, muss vom Amt für Arbeitsschutz genehmigt werden. In drei Bezirksämtern fand regelhaft nicht genehmigte Sonntagsarbeit statt. So haben zum Beispiel zwei Beschäftigte eines Bezirksamts binnen zwei Jahren an 113 Tagen Sonntagsarbeit ohne Genehmigung geleistet.

Sonntagsarbeit
ohne
Genehmigung

- In drei Dienststellen wurde in zehn Fällen mehr als zwölf Arbeitstage am Stück ohne erforderliche Ruhetage gearbeitet.



Quelle: Auswertung Fallakten

362. Im Bezirksamt Altona arbeiten Bedienstete neben ihrem Hauptamt, das in der Regel in Vollzeit wahrgenommen wird, noch nebenamtlich im Zentralen Zuführungsdienst¹ des Fachamts Gesundheit. In diesem Nebenamt wurden regelmäßig Doppelschichten bis zu 17 Stunden bereits geplant und auch so wahrgenommen. Die Ausübung des Nebenamts erfolgte auch direkt im Anschluss an die Tätigkeit im Hauptamt. Dadurch wurde regelmäßig die zulässige tägliche Höchstarbeitszeit von 10 Stunden in hohem Maße überschritten, auch die Ruhezeit wurde nicht eingehalten.
363. Der Rechnungshof hat die Verstöße gegen das Arbeitszeitrecht sowie die mangelnde Wahrnehmung der Fürsorgepflicht gegenüber den Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern beanstandet. Er hat die geprüften Stellen aufgefordert, künftig sicherzustellen, dass die rechtlichen Vorgaben eingehalten und Fehlentwicklungen rechtzeitig erkannt und verhindert werden.

*Doppelschichten
bis zu 17 Stunden*

Fehlende Anordnungen, Beteiligungen und Nachweise

364. In 51 % der Fälle fehlten Anordnungen für Über- bzw. Mehrarbeitsstunden, in 42 % der Fälle sind einzelne Anordnungen erst im Nachhinein erfolgt. Der Personalrat wurde in mehr als der Hälfte der Fälle zum Teil mehrfach nicht beteiligt. Außerdem wurden in 53 % der Fälle Anordnungen von Über- bzw. Mehrarbeitsstunden dem Personalrat erst nachträglich zur Kenntnis gegeben.
365. Anordnungen von Über- oder Mehrarbeitsstunden sind entsprechend zu begründen. Die Begründung war oftmals unzureichend oder fehlte ganz. Selbst die An-

¹ Der Zuführungsdienst nimmt zentral für alle Bezirke Aufgaben der Zuführung und Unterbringung von Personen bei psychischen Krankheiten, bei zivilrechtlichen Unterbringungen und nach dem Infektionsschutz wahr.

gabe, wie viele Über- bzw. Mehrarbeitsstunden überhaupt geleistet werden sollen, fehlte teilweise.

366. Überstundennachweise, auf deren Basis die Zahlungen erfolgen, waren in fast allen geprüften Stellen unvollständig und/oder durch Streichungen oder Ergänzungen derart verändert, dass die Eintragungen in den Nachweisen kaum noch nachzuvollziehen waren. In einzelnen Fällen fehlten Nachweise gänzlich.

Beispiel Überstundennachweis

[illegible]

Quelle: Rechnungshof, anonymisierter Überstundennachweis aus einer geprüften Stelle

Vergütung von Mehrarbeit und Überstunden bei Tarifbeschäftigten

367. Die Berechnung und Erfassung der Mehrarbeits- und Überstunden sowie der Zuschläge waren in 83 % der geprüften Fälle fehlerhaft.
368. In vielen Fällen lagen die Voraussetzungen für die Vergütung von Überstunden und Mehrarbeit nicht vor und hätten nicht ausgezahlt werden dürfen. Neben Rechen-, Rundungs- und Übertragungsfehlern wurden Doppelzahlungen geleistet und bereits verjährte Überstunden ausgezahlt. In einem Bezirksamt wurden Stunden als Überstunden vergütet, die im Rahmen der normalen Arbeitszeit geleistet wurden.
369. In allen geprüften Stellen wurden Mängel im Umgang mit den gesetzlichen Pausenzeiten festgestellt. Ruhepausen sind keine Arbeitszeit und daher nicht zu vergüten. In vielen Fällen ist jedoch eine Vergütung erfolgt, in Einzelfällen sind Pausenzeiten aber auch doppelt von der Arbeitszeit abgezogen worden.
370. Je nach Lage der Überstunden und Mehrarbeit sind gegebenenfalls Zeitzuschläge zu zahlen. Auch hier wurden in allen geprüften Stellen Mängel festgestellt. Es wurden sowohl zu hohe (in etwa 1/3 der Fälle) als auch zu niedrige Zuschläge (in 2/3 der Fälle) gezahlt. Die Zeitzuschläge passten zum Teil nicht zu den Zeiten der geleisteten Dienste oder es wurden Feiertagszuschläge gewährt, ohne dass tatsächlich ein gesetzlicher Feiertag vorlag.

Vergütung von zu vielen Überstunden

Fehlende Pausenabzüge

Im SBH wurden für die Betreuung der Dreifeldsporthallen an Wochenenden durch die Schulhausmeisterinnen und -hausmeister entgegen den tarifvertraglichen Regelungen u. a. die Vergütung von Überstunden an Wochenenden auf maximal acht Stunden und die Zahlung von Samstagszuschlägen auf maximal drei Stunden gedeckelt, auch wenn darüber hinaus Überstunden geleistet wurden.

371. In acht Fällen aus den Bezirksämtern wurden die vergüteten Über- bzw. Mehrarbeitsstunden nicht vom Arbeitszeitkonto abgebucht, sodass für diese bereits vergüteten Stunden zusätzlich noch ein Freizeitausgleich erfolgen konnte.

Fehlende Abbuchung vergüteter Stunden aus den Arbeitszeitkonten

Vergütung von Mehrarbeit bei Beamtinnen und Beamten

372. Die rechtlichen Voraussetzungen für die Gewährung von Mehrarbeit bei Beamtinnen und Beamten unterscheiden sich grundlegend von den Regelungen im Tarifbereich. Sie sind deutlich komplexer und restriktiver.
373. Insbesondere kann Mehrarbeit bei Beamtinnen und Beamten nur vergütet werden, wenn zwingende dienstliche Verhältnisse diese Mehrarbeit begründen. In zwei Fällen waren diese nicht belegt, es handelte sich jeweils um eine nachträgliche Vergütung von Gleitzeitguthaben.
374. Mehrarbeit kann bei Beamtinnen und Beamten erst vergütet werden, wenn fünf Stunden im Monat überschritten werden. In drei Fällen, bei denen die Fünf-Stunden-Grenze unterschritten wurde, ist dennoch eine Vergütung erfolgt.
375. In einem Fall wurden aufgrund eines Projekts über 250 Mehrarbeitsstunden für die Jahre 2022 und 2023 in einer tabellarischen Aufstellung von dem betroffenen Beamten geltend gemacht. Die Arbeit für dieses Projekt fand allerdings innerhalb der normalen Arbeitszeit statt. Die monatlichen Zeitkontosalde waren weit überwiegend negativ, wurden aber vor der Vergütung nicht geprüft. Es erfolgte eine

Vergütung von Mehrarbeit ohne geleistete Mehrarbeitsstunden

Mehrarbeitsvergütung von rund 3.000 Euro, ohne dass es überhaupt zu Mehrarbeitsstunden gekommen war.

376. Wenn Beamtinnen und Beamte einer „nicht messbaren Tätigkeit“, zum Beispiel einer Bürotätigkeit mit Gleitzeitregelung, nachgehen, können grundsätzlich maximal 80 Stunden Mehrarbeit im Kalenderjahr vergütet werden. In allen zehn geprüften Fällen der Bezirksamter handelte es sich um solche Tätigkeiten. In sechs dieser Fälle wurden über 80 Mehrarbeitsstunden geleistet und vergütet. In einem Fall wurden in einem Jahr 250 Stunden für Mehrarbeit der vergangenen Jahre sowie 311 Mehrarbeitsstunden für das laufende Jahr 2023 ausgezahlt. Allein in diesem Fall beträgt die Überzahlungssumme über 21.000 Euro.

Stellungnahmen der Verwaltungen

377. Die geprüften Bezirksamter und der SBH haben die Feststellungen des Rechnungshofs anerkannt und zugesagt, die festgestellten Mängel insbesondere hinsichtlich der Arbeitszeitverstöße und der Vergütungsfehler abzustellen. Der Prozess der Anordnung und Vergütung von Überstunden und Mehrarbeit soll in einigen geprüften Stellen durch Schulungsmaßnahmen, Checklisten und IT-Unterstützung optimiert und weiterentwickelt werden.

Das Bezirksamt Altona teilte mit, dass das strukturelle Problem beim Zentralen Zufuhrdienst (Tz. 362) erkannt worden sei und bereits erste Überlegungen zu grundlegenden organisatorischen Umstellungen erfolgt seien.

Der SBH sagte zu, dass die Abrechnung von Überstunden bei der Betreuung der Dreifeldsporthallen an Wochenenden (Tz. 370) künftig den Regelungen des Tarifvertrags angepasst werden würde.

Ein Großteil der geprüften Stellen hat geäußert, dass die Anordnung und Vergütung von Mehrarbeit und Überstunden im Spannungsverhältnis zu den zu erbringenden Leistungen stehe. So seien beispielsweise in sozialen Fachbereichen hohe Fallzahlen abzuarbeiten. Dies müsse zum Teil mit einer geringen personellen Ausstattung bei viel Personalfluktuations und Vakanzen erreicht werden.

378. Der Rechnungshof kann die Schwierigkeiten nachvollziehen. Die Möglichkeit, betroffene Fachbereiche durch Überstunden und Mehrarbeit zu entlasten, darf jedoch nur innerhalb der zulässigen Grenzen der Arbeitszeitvorschriften genutzt werden.

Mehrarbeitsvergütung bei der Polizei

Behörde für Inneres und Sport

379. Der Rechnungshof hatte bereits im Jahr 2015 die Anordnung und Vergütung von Mehrarbeit bei 33 Beamtinnen und Beamten mit überwiegender Bürotätigkeit und Gleitzeitregelung der Behörde für Inneres und Sport – Polizei – (Polizei) geprüft und festgestellt, dass die Umsetzung nicht den rechtlichen Anforderungen genügte. Die Polizei teilte seinerzeit mit, sie habe eine interne Anweisung hierzu an die Dienststellen gerichtet. Es sei eine Arbeitsgruppe eingesetzt worden, die nach einer Schwachstellenanalyse Vorschläge zu zukünftigen Verfahrensweisen unterbreiten solle.
380. Im Jahr 2025 wurden wiederum bei Beamtinnen und Beamten mit überwiegender Bürotätigkeit und Gleitzeitregelung nach einer risikoorientierten Fallauswahl 26 Fälle mit 39 Auszahlungsvorgängen und einem Zahlungsvolumen von über 170.000 Euro geprüft. Im Ergebnis haben sich kaum Verbesserungen eingestellt. Alle Fälle waren fehlerhaft bearbeitet und es kam zu Überzahlungen von mindestens 10.000 Euro und Unterzahlungen von rund 2.500 Euro. Eine Ursache für die fehlerhafte Bearbeitung ist der dezentral organisierte Prozess der Anordnung und Vergütung von Mehrarbeit, der – wie im Folgenden ausgeführt – teilweise Personen Entscheidungen zuweist, die diese nicht treffen können.

Anordnung von Mehrarbeit

381. Die Anordnung und Vergütung von Mehrarbeit von Beamtinnen und Beamten ist rechtlich komplex.¹ Bereits bei der Anordnung von Mehrarbeit muss geprüft werden, ob „zwingende dienstliche Verhältnisse“ vorliegen, die diese Mehrarbeit erfordern. Die Anordnung muss konkret enthalten, wer wann und warum Mehrarbeit zu leisten hat. Erfolgt die Anordnung erst nach bereits geleisteter Mehrarbeit, muss noch ein enger zeitlicher Zusammenhang bestehen, weil das Vorliegen der Voraussetzungen für die Anordnung Wochen später nicht mehr nachvollzogen werden kann.
382. Bei der Polizei erfolgt die schriftliche Anordnung von Mehrarbeit immer nachträglich:

Die Zeiterfassung erfolgt dezentral mit dem IT-System SP-Expert (SPX). Vereinfacht dargestellt erfassen Planerinnen oder Planer² hiermit die geplanten (Schicht-)Dienste. Sie oder zum Teil Zeitwirtschaftlerinnen und Zeitwirtschaftler³ (i. F. die Zeitwirtschaft) erfassen später u. a. die tatsächlich geleisteten Dienste und Abwesenheiten. Die Erfassung von Mehrarbeitsstunden erfolgt in der Regel am folgenden Werktag zu jedem Einzelfall. Dabei werden die geleisteten Stunden auf Mehrarbeitskonten gebucht und die von Führungskräften⁴ oder der betroffenen Person angegebenen Mehrarbeitsbegründungen erfasst.

¹ Zu beachten sind § 61 Absatz 3 Hamburgisches Beamtengesetz, § 63 Absatz 1 Hamburgisches Besoldungsgesetz und die Hamburgische Mehrarbeitsvergütungsverordnung einschließlich der VV.

² Planerinnen oder Planer sind regelhaft Personen mit einer Führungsfunktion.

³ Zeitwirtschaftlerinnen oder Zeitwirtschaftler sind regelhaft in Geschäftsstellen oder Intendanzbereichen tätig.

⁴ Diese können, müssen aber nicht personenidentisch mit einer Planerin oder einem Planer sein.

383. Durch dieses Vorgehen liegen zu jedem Einzelfall für jeden Tag mit Mehrarbeitsstunden Mehrarbeitsbegründungen vor. Die Zeitwirtschaft druckt nach Monatsende den monatlichen Mehrarbeitsnachweis mit den Begründungen aus. Die Stunden werden dann von der jeweiligen Führungskraft schriftlich angeordnet. Zwischen der Mehrarbeit und der schriftlichen Anordnung liegen regelhaft zwei bis sechs Wochen.
384. Den 39 Auszahlungsvorgängen lagen über 280 Mehrarbeitsnachweise mit rund 1.500 Mehrarbeitsbegründungen zugrunde, die die „zwingenden dienstlichen Verhältnisse“ belegen sollten. Nachvollziehbar waren die Mehrarbeitsbegründungen jedoch nur, wenn es um konkrete Einsatzanlässe ging. Dies war, wie nachfolgendes Beispiel zeigt, oftmals nicht der Fall. Es heißt nur „Büro“ oder es wird ausschließlich ein Aktenzeichen benannt, ohne dass erkennbar ist, was Unaufschiebbares zu erledigen war.

Monatliche Mehrarbeitsnachweise

Anordnung, Erfassung und Entschädigung von Mehrarbeit von Beamtinnen und Beamten						08.02.2022
Monat: 01.2022						
Dienstgrad	Besoldungsgruppe		Dienstzweig: Polizei			
01.2022	Mehrarbeit Normal	Mehrarbeit Besond. Anlass	Mehrarbeit nie bezahlbar	Protokollbemerkung zur Mehrarbeitsanordnung: "Worum war die Anordnung von Mehrarbeit notwendig?" Konkreter Anlass, Aktenzeichen (sofern vorhanden), Name d. Anordnenden		Angeordnet / Genehmigt durch: Unterschrift, Name, Dienstnummer, Funktion, Namensstempel
03.01.2022	0:47			Protokollbemerkung fehlt !!! Auszahlung unmöglich! Büro		
05.01.2022	1:16			Mitarbeitergruppe Büro		
06.01.2022	0:47			Mitarbeitergruppe Büro		
07.01.2022	0:48			Mitarbeitergruppe Büro		
10.01.2022	0:50			Mitarbeitergruppe Büro		
11.01.2022	1:04			Mitarbeitergruppe Büro		

Aufzeichnung ist der Verantwortung der Führungskraft zuzurechnen. Dem betroffenen Mitarbeiter ist zum Nachweis nach Erstellung eine Kopie auszuhandigen.

Seite 1 von 4

Quelle: Rechnungshof, anonymisierter Mehrarbeitsnachweis aus der Polizei

385. Zwei Drittel der Mehrarbeitsbegründungen ließen sich nicht nachvollziehen und entsprachen dem oben abgebildeten Beispiel. In einigen Fällen blieben die Begründungsfelder auch leer. Damit waren die „zwingenden dienstlichen Verhältnisse“ nicht nachgewiesen. Ohne diesen Nachweis ist eine Anordnung von Mehrarbeit nicht möglich. Die anordnenden Führungskräfte hätten auf nachvollziehbare Begründungen dringen müssen.

Gründe für
Mehrarbeit nicht
nachvollziehbar

Vergütung von Mehrarbeit

Fehlende Prüfung der Voraussetzungen

386. Ist eine Anordnung von Mehrarbeit erfolgt, müssen für eine Vergütung in Geld weitere Voraussetzungen vorliegen. Es müssen grundsätzlich

- mehr als 5 Stunden Mehrarbeit im Monat angefallen sein⁵ und
- es muss ein Jahr lang aus zwingenden dienstlichen Gründen nicht möglich gewesen sein, diese Stunden in Freizeit auszugleichen.

Die Vergütung von Mehrarbeit kann daher erst ein Jahr nach der Mehrarbeit selbst beantragt werden.

387. Ob die Voraussetzungen alle vorliegen, muss die Zeitwirtschaft überprüfen. Diese Prüfungen wurden nicht konsequent durchgeführt:

Vergütung ohne Prüfung

- 4.500 Euro wurden ausgezahlt, ohne dass die Unterschrift einer Führungskraft und damit eine Anordnung vorhanden war,
 - In einem Fall ordnete sich der betroffene Beamte auf zwei Nachweisen die Mehrarbeit selbst an und
 - in acht Fällen wurden auch Monatsnachweise mit in die Vergütung einbezogen, die nur fünf oder weniger Stunden auswiesen. Dies führte zu Überzahlungen von 1.200 Euro.
388. Ebenfalls erst zum Auszahlungszeitpunkt soll die Zeitwirtschaft auf den betreffenden Monatsnachweisen auch die sachliche Richtigkeit bestätigen. Damit wird bestätigt, dass die Mehrarbeitsstunden tatsächlich und zu dem genannten Zweck geleistet wurden. Diese Bestätigung geht ins Leere, weil nicht die Zeitwirtschaft, sondern nur die anordnende Führungskraft dies zum Zeitpunkt der schriftlichen Anordnung bestätigen kann.
389. Für den geprüften Personenkreis, also ausschließlich Beamtinnen und Beamte mit überwiegender Bürotätigkeit und Gleitzeitregelung, die sich ihre Arbeitszeit selbst einteilen können, ist eine Vergütung in Geld zudem nur in definierten Ausnahmefällen möglich. Die Prüfung der Vergütungsfähigkeit war der Zeitwirtschaft aufgrund der nicht nachvollziehbaren Mehrarbeitsbegründungen überwiegend faktisch nicht möglich. Eine vollständige Auszahlung der Mehrarbeitsstunden ist trotzdem in allen Fällen erfolgt.

⁵ Mehr als ein Achtel der wöchentlichen Arbeitszeit, bei Vollzeit über 5 Stunden, vgl. § 61 Absatz 3 HmbBG in Verbindung mit § 3 Absatz 1 Hamburgische Mehrarbeitsvergütungsverordnung.

Höhe der Mehrarbeitsvergütung

390. Nach den oben genannten Prüfungen muss die Zeitwirtschaft die auszuzahlende Mehrarbeitsvergütung händisch berechnen:

Berechnung Mehrarbeitsvergütung

Anweisung Mehrarbeit Auszahlung 01.03.2017

An PERS 3 - Betreuungsreferat

Name	Dienstgrad	Dienststelle	angem. Std.
Mustermann, Max	POK	PK 01	197,00

Dienstnummer	012345
Kennziffer	01234567

Dienstgrad im Auszahlungsmonat (wird nur bei Teilzeit von PERS 3 ausgefüllt)	Auszahlung von Mehrarbeitsstunden		Summe (wird nur bei Teilzeit von PERS 3 ausgefüllt)
	Anzahl	für Monat	
PK A9 18,46	11:00	Feb 2013	203,06
- II - 18,46	8:00	Nov 2013	147,68
- II - 18,97	14:00	Aug 2014	265,58
- II - 18,97	10:00	Sep 2014	189,70
- II - 18,97	14:00	Dez 2014	265,58
- II - 19,33	6:00	Mai 2015	115,98
POK A10 19,33	19:00	Okt 2015	367,27
- II - 19,33	10:00	Dez 2015	193,30
- II - 19,33	11:00	Jan 2016	212,63
- II - 19,33	6:00	Feb 2016	115,98
- II - 19,74	9:00	Jul 2016	177,66
- II - 19,74	14:00	Okt 2016	276,36
- II - 19,74	15:00	Nov 2016	296,10
- II - 19,74	32:00	Dez 2016	631,68
- II - 19,74	10:00	Jan 2017	197,40
- II - 19,74	8:00	Feb 2017	157,92
			<u>3.813,88</u>

Zahlungsanweisung gefertigt Mustel, VA, 01.03.17
Unterschrift, Dienstbezeichnung, Datum

geprüft: Mustel, PHM, 02.03.17
Unterschrift, Dienstbezeichnung, Datum

PAISY-Eingabe gefertigt _____

geprüft: _____
Handzeichen, Datum

Quelle: Polizei, übersandt mit E-Mail vom 18. Juni 2025

391. Bei der Berechnung ist zu beachten, dass immer der für den jeweiligen Monat der Mehrarbeit geltende Stundensatz anzusetzen ist. In über der Hälfte der Fälle wurden für mindestens einen, zum Teil für alle Monate falsche Sätze verwendet. Es sind Unterzahlungen in Höhe von 2.400 Euro und geringfügige Überzahlungen entstanden.

Händische
Berechnungen
führten zu fehler-
haften Zahlungen

392. Besteht in mindestens einem der Mehrarbeitsmonate eine Teilzeitbeschäftigung, muss der Stundensatz für die Teilzeitmonate gesondert berechnet werden. Dies soll durch die Personalstelle erfolgen. Die Zeitwirtschaft ließ jedoch in allen drei Fällen die Teilzeitbeschäftigung unberücksichtigt und rechnete mit dem regulären Stundensatz. Dies führte zu Fehlzahlungen.

393. Am Ende des Prozesses erhält die Personalstelle die berechnete Mehrarbeitsvergütung und die Monatsnachweise. In der Personalstelle erfolgt keinerlei inhaltliche Prüfung mehr, der Betrag wird im Abrechnungssystem erfasst und ausgezahlt.
394. Die Schwäche des Prozesses verdeutlicht auch ein Fall, in dem eine Person aus einem Intendanzbereich in zwei Schreiben aus den Jahren 2010 und 2011 um den Übertrag einer größeren Menge Plus-Stunden aus über zwei Jahren von ihrem Gleitzeitkonto in Mehrarbeitsstunden bat. Diese Stunden seien in der Funktion erforderlich gewesen. Die Führungskraft zeichnete die Schreiben kommentarlos ab und die Stunden wurden von der Zeitwirtschaft als Mehrarbeitsstunden gebucht. 2024 wurden für 170 Mehrarbeitsstunden aus diesen zwei Jahren 3.000 Euro Vergütung von der Zeitwirtschaft errechnet und durch die Personalstelle zur Auszahlung gebracht. Es erfolgte weder eine Prüfung durch die Führungskraft, ob es sich um anordnungsfähige Mehrarbeit handelte, noch erfolgten zum Vergütungszeitpunkt Prüfungen durch die Zeitwirtschaft oder die Personalstelle. Zumindest der Personalstelle hätte auffallen müssen, dass Gleitzeitüberträge weder anordnungs- noch vergütungsfähig sind. Die Zahlung erfolgte ohne Rechtsgrundlage.

*Zahlung ohne
Rechtsgrund*

Der Fall ist umso erstaunlicher, als der Rechnungshof bereits 2015 die Auszahlung einer Mehrarbeitsvergütung in einem gleichgelagerten Fall aus dem gleichen Bereich beanstandet hatte.

Beanstandung und Forderung

395. Der Rechnungshof hat, wie im Jahr 2015, den gesamten Prozess der Anordnung und Vergütung von Mehrarbeit beanstandet. Dieser entspricht weiterhin nicht den rechtlichen Anforderungen. Der derzeit bestehende Prozess ordnet der Zeitwirtschaft Prüfungen zu, die sie entweder nicht hinreichend wahrnimmt oder nicht wahrnehmen kann, wohingegen die Personalstelle nur die Verantwortung für die Betragserfassung der Auszahlung trägt. Die Führungskräfte sind sich ihrer Rolle bei der Anordnung von Mehrarbeit erkennbar nicht bewusst.
396. Der Rechnungshof hat die Polizei u. a. aufgefordert,
- sicherzustellen, dass die Begründungen für Mehrarbeit so eindeutig sind, dass daraus die Anordnungs- und die Vergütungsfähigkeit abgeleitet werden können,
 - die Bestätigung der sachlichen Richtigkeit durch die Führungskraft vornehmen zu lassen, die auch die Anordnung unterschreibt und
 - die Bearbeitungsfehler insgesamt aufzuarbeiten und dabei auch zu prüfen, ob Prüfverpflichtungen von der Zeitwirtschaft in die Personalstelle verlagert werden müssen.

Stellungnahme der Verwaltung

397. Die BIS – Amt A – hat mitgeteilt, dass die Feststellungen des Rechnungshofs zutreffen. Unter der Federführung der Personalstelle der Polizei sei begonnen worden, die Umsetzung der Forderungen des Rechnungshofes zu prüfen und daraus Maßnahmen zur Abhilfe und nachhaltigen Verbesserung der Prozesse abzuleiten.

Baumaßnahmen und -management

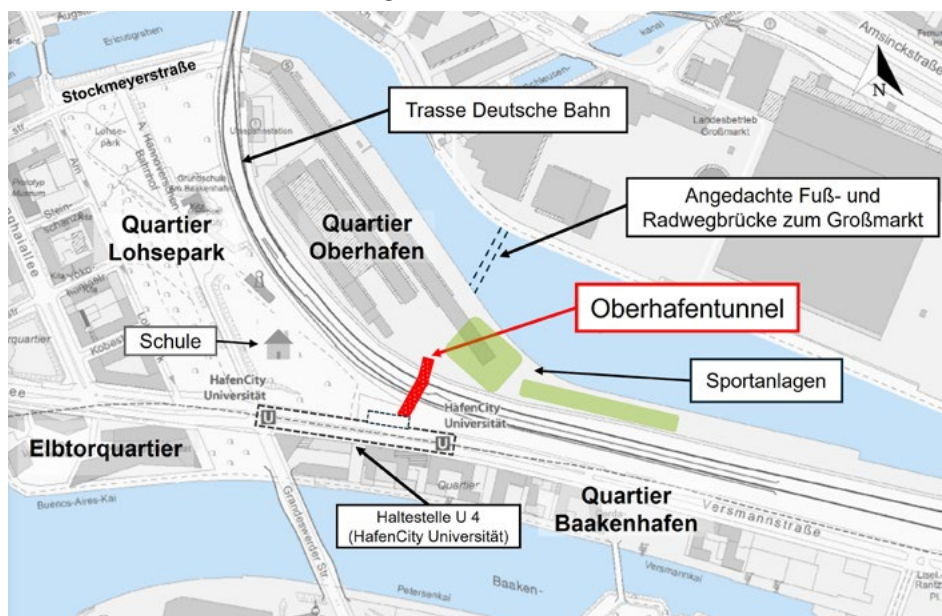
Neubau des Oberhafentunnels

Behörde für Stadtentwicklung und Wohnen / HafenCity Hamburg GmbH

398. Die HafenCity Hamburg GmbH (HCH) entwickelt aus dem Sondervermögen Stadt und Hafen das Oberhafenquartier, das v. a. der Kreativwirtschaft und Sportanlagen dienen soll. Das Quartier ist durch Bahngleise von der übrigen HafenCity getrennt. Der geplante 88 m lange Oberhafentunnel soll Fußgängern und Radfahrern – neben der Wegeverbindung über die Stockmeyerstraße – eine Verbindung zu den westlich und südlich der Bahngleise gelegenen Quartieren der HafenCity sowie einen direkten Zugang zur U-Bahn-Haltestelle „HafenCity-Universität“ bieten. Die Erschließungsplanung stützt sich auf den im Jahr 2000 erstellten und im Jahr 2010 fortgeschriebenen städtebaulichen Masterplan für die östliche HafenCity.

Im Jahr 2009 entschied die HCH die Realisierung des Oberhafentunnels, setzte die Planung jedoch 2010 zunächst wegen unklarer Finanzierungs- und Betriebsfragen aus. Diese wurden in Verhandlungen zwischen der Behörde für Verkehr und Mobilitätswende¹, der Hamburger Hochbahn AG und der HCH geklärt. Im Jahr 2019 wurde vereinbart, dass die Hamburger Hochbahn AG den Tunnel nach der Fertigstellung betreiben soll. Nach weiteren Abstimmungen mit der Deutschen Bahn begann die HCH im Jahr 2020 mit dem Bau des Oberhafentunnels für rund 24 Mio. Euro.

Lage Oberhafentunnel



Quelle: Freie und Hansestadt Hamburg, Landesbetrieb Geoinformation und Vermessung, dl-de/by-2-0 (www.govdata.de/dl-de/by-2-0), mit Einfügungen des Rechnungshofs

¹ Ehemalige Behörde für Wirtschaft, Verkehr und Innovation.

Fehlender Wirtschaftlichkeitsnachweis

399. Die HCH ist bei der Geschäftsführung des Sondervermögens Stadt und Hafen verpflichtet, Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit gemäß § 7 LHO zu beachten und für finanzwirksame Maßnahmen angemessene Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen durchzuführen. Diese dienen der Entscheidungsfindung und geben Aufschluss darüber, ob und in welcher Form eine Maßnahme erforderlich ist. Für Projekte mit Kosten über 5 Mio. Euro, wie dem Oberhafentunnel mit Baukosten von über 24 Mio. Euro, sind nach den VV zur LHO zum Nachweis der Wirtschaftlichkeit Kosten-Nutzen-Analysen durchzuführen.
400. Die HCH stellte den Bau des Oberhafentunnels im Bau-Monitoring als alternativlos dar, obwohl eine alternative Wegeführung mit einem Umweg von 1,2 km über die Stockmeyerstraße vorhanden ist. Sie konnte die Abwägung zugunsten des Baus nicht nachvollziehbar darlegen. Die HCH sah auch kein Erfordernis für eine Kosten-Nutzen-Analyse, sondern verwies auf eine städtebauliche Bewertung im Masterplan HafenCity sowie darauf, dass der Nutzen von Infrastrukturprojekten nicht direkt monetär erfassbar sei.
401. Der Rechnungshof hat festgestellt, dass sich der Nutzen der Maßnahme im Wesentlichen aus dem vermiedenen Umweg ergibt und durchaus monetär bewerten lässt. Ebenso lassen sich die jährlichen Kosten der Maßnahme ermitteln. Die dementsprechende überschlägige Berechnung des Rechnungshofs ergab, dass die jährlichen Kosten in Höhe von rund 1,2 Mio. Euro den monetarisierten Nutzen von rund 700 Tsd. Euro um rund 500 Tsd. Euro übersteigen. Bei dieser Berechnung sind weitere Aspekte wie die verbesserte Zugänglichkeit oder die Steigerung der Nutzerzahlen aufgrund der zukünftigen Entwicklung des Quartiers nicht einbezogen worden.
402. Die HCH konnte die Wirtschaftlichkeit aufgrund der fehlenden Kosten-Nutzen-Analyse nicht nachweisen.
403. Der Rechnungshof hat daher beanstandet, dass die HCH die Maßnahme vor Baubeginn keiner Kosten-Nutzen-Analyse unterzogen hat, obwohl dies die geeignete und angemessene Form der Wirtschaftlichkeitsuntersuchung gewesen wäre.
404. Er hat gefordert, dass die HCH bei künftigen Maßnahmen Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen erstellt.
405. Die HCH hat dies zugesagt.

*Wirtschaftlichkeit
nicht nachge-
wiesen*

Notwendigkeit einer Fahrtreppe

406. Nach den Grundsätzen der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit gemäß § 7 Absatz 1 LHO hat die HCH die eingesetzten Mittel aus dem Sondervermögen auf das notwendige Minimum zur Erfüllung staatlicher Aufgaben zu begrenzen.
407. Die HCH hat am nördlichen Ausgang des Oberhafentunnels – ergänzend zu einer festen Treppe und einem Aufzug – eine 930 Tsd. Euro teure Fahrtreppe im Wechselrichtungsbetrieb errichtet. Dort besteht zwischen Tunnelebene und Geländeoberfläche eine Höhendifferenz von 10 m. Aus den Planungsgrundlagen ergibt sich, dass dieser Tunnelausgang mittelfristig von rund 1.000 Personen pro Tag genutzt wird.

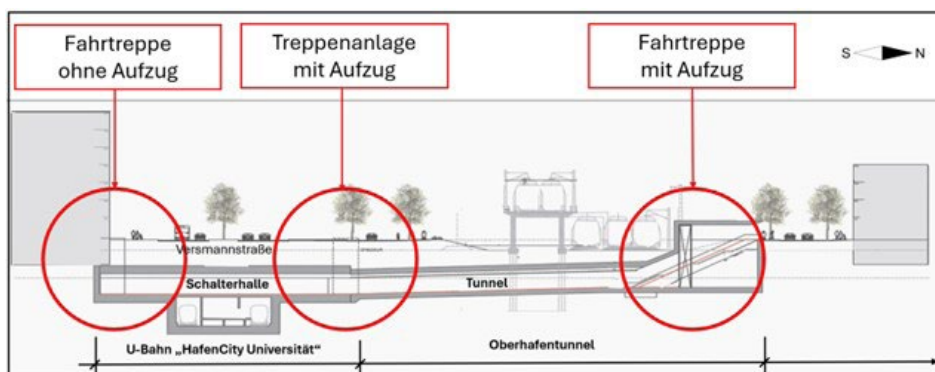
Aufzug, Treppe und Fahrtreppe am nördlichen Tunnelausgang



Quelle: Auszug aus der 3D-Darstellung des Oberhafentunnels (HCH)

408. Die HCH begründete den Einbau der ergänzenden Fahrtreppe damit, dass diese nach der einschlägigen Richtlinie der Hamburger Hochbahn AG bei der zu überwindenden Höhendifferenz im einbauwürdigen Bereich liege. Außerdem stelle der Oberhafentunnel eine städtebauliche Maßnahme zur Verbindung der nördlich und südlich der Gleisanlagen gelegenen Quartiere dar. Die HCH habe mit der Fahrtreppe und dem Aufzug am Ausgang zum Oberhafen gleiche Bedingungen wie für die südlich gelegenen Quartiere, zum Beispiel dem Quartier „Baakenhafen“ schaffen wollen. Dieses sei durch die Schalterhalle der U-Bahn-Haltestelle „HafenCity Universität“ ebenfalls mit einem Aufzug und einer Rolltreppe angebunden.

Schnitt Oberhafentunnel



Quelle: Studie Verbindungstunnel Oberhafenquartier, Erläuterungsbericht, Variante 1, Stand 2007 – mit Einfügungen des Rechnungshofs

409. Die HCH hat allerdings keine Abwägung angestellt, ob der konkrete Bedarf bereits mit dem ohnehin vorzusehenden Aufzug gedeckt werden kann. Zudem hat sie keine Einschätzung getroffen, ab welchem Zeitpunkt die Summe der jährlich anfallenden Kosten die Mehrkosten für eine spätere Nachrüstung übertrafen hätten und wie wahrscheinlich es gewesen wäre, dass innerhalb dieses Zeitraums steigende Nutzerzahlen den Einbau einer Fahrtreppe gerechtfertigt hätten.
410. Nach Berechnungen des Rechnungshofs ist die Fahrtreppe entbehrlich, da davon auszugehen ist, dass die benachbarte Aufzugsanlage selbst bei Verzicht auf die Fahrtreppe nicht einmal zu 50 % ausgelastet sein wird.²
411. Da sowohl bei der Benutzung der Fahrtreppe, die wechselnd in beide Richtungen betrieben werden soll, als auch des benachbarten Aufzugs gegebenenfalls Wartezeiten entstehen, steht der Benutzungskomfort des – ohnehin für die Barrierefreiheit vorgesehenen Aufzugs – dem der Fahrtreppe grundsätzlich nicht nach.
412. Aus der von der HCH angeführten Richtlinie ergibt sich kein zwingendes Erfordernis für den Einbau einer Fahrtreppe. Bei vergleichbaren Nutzerzahlen und einem noch größeren Höhenunterschied im Anschlussbereich zur Schalterhalle der U-Bahn-Station³ wurde dementsprechend auf den Einbau einer Fahrtreppe verzichtet.
413. Auch muss die Erschließung der Quartiere nicht schematisch immer gleich erfolgen. Ob zusätzlich zu einem Aufzug eine Fahrtreppe erforderlich ist, ist vielmehr ausschließlich anhand der jeweilig an den Ausgängen zu erwartenden Nutzerzahlen zu beurteilen.
414. Der Rechnungshof hat beanstandet, dass die HCH entgegen ihrer Verpflichtung zu Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit den Bedarf für den Einbau einer entbehrlichen, rund 930 Tsd. Euro teuren Fahrtreppe nicht ausreichend überprüft hat. Für die Vorhaltung und den Betrieb der entbehrlichen Fahrtreppe fallen nach Berechnung des Rechnungshofs jährlich Kosten in Höhe von rund 110 Tsd. Euro an.
415. Der Rechnungshof erwartet, dass die HCH zukünftig sicherstellt, dass die Ausgaben auf solche Maßnahmen beschränkt bleiben, die zwingend erforderlich sind. Hierzu gehört, dass der Bedarf systematisch geklärt, Nutzen und Kosten ermittelt und abgewogen sowie die Entscheidungsprozesse dokumentiert werden.
416. Die HCH hat dies zugesagt und zudem erklärt, bei künftigen Baumaßnahmen Bedarfe und Standards auch für einzelne Anlagen gründlicher abzuwägen.

*Benachbarter
Aufzug macht
Fahrtreppe
entbehrlich*

*Vermeidbare Kos-
ten von 110 Tsd.
Euro pro Jahr*

Kostenstabiles Bauen

417. Der Senat hat im Jahr 2012 in der Drucksache „Kostenstabiles Bauen“ Vorgaben formuliert, damit die Freie und Hansestadt Hamburg künftig große Bauprojekte kostenstabil und termingerecht planen und realisieren kann.⁴ Der wesentliche

² Der Rechnungshof hat die Auslastung überschlägig ermittelt, indem er die Beförderungskapazität anhand der in der Entwurfsplanung angegebenen technischen Daten der Aufzugsanlage dem zu erwartenden Bedarf von 1.000 Nutzern pro Tag gegenübergestellt hat.

³ Am nördlich der Versmannstraße gelegenen Ausgang aus der Schalterhalle.

⁴ [Bürgerschaftsdrucksache 20/6208 „Kostenstabiles Bauen – Fortentwicklung des öffentlichen Bauwesens“ vom 4. Dezember 2012, S. 14.](#)

Grundsatz, dass die endgültige Entscheidung erst nach Vorlage der Bau- und Kostenunterlagen fallen darf, müsse in die Praxis umgesetzt werden.

418. Die HCH war nach dieser Drucksache verpflichtet, vor Baubeginn ausführliche Bau- und Kostenunterlagen zu erstellen, die den Entwurf im Einzelnen festlegen sowie die Grundlage für die Vergabe und Ausführung von Baumaßnahmen darstellen und von einer Technischen Aufsicht genehmigt werden. Im Weiteren müssen Kostenermittlungen auf dem aktuellen Preisstand mit Begründungen und Erläuterungen angestellt werden, damit die notwendige Umsetzungsreife des Vorhabens dokumentiert und als Basis der Kosten- und Terminverfolgung dienen kann.
419. Die HCH hat die als Entscheidungsgrundlage und als Ausgangspunkt für die Kosten- und Terminverfolgung unverzichtbaren Bau- und Kostenunterlagen jedoch weder ordnungsgemäß erstellt und durch eine Technische Aufsicht genehmigen lassen noch nutzte sie diese als Planungs- und Freigabeinstrument. So waren die Bau- und Kostenunterlagen unvollständig, wurden erst nach Baubeginn übergeben und weder von der Technischen Aufsicht noch von den Budgetverantwortlichen geprüft. Insbesondere wurden Preissteigerungen nicht angemessen berücksichtigt sowie besondere Kostenrisiken und Folgekosten nicht dargestellt. Durch die fehlenden Grundlagen konnten wesentliche Ziele des Kostenstabilen Bauens nicht erreicht werden. Insbesondere war eine nachvollziehbare und transparente Kosten- und Terminverfolgung nicht möglich.
420. Die HCH sagte noch im Prüfungsverfahren zu, künftig vor Baubeginn Bau- und Kostenunterlagen nach den Vorgaben der VV-Bau zu erstellen und als Planungs- und Freigabeinstrument zu nutzen.
421. Der Rechnungshof hat beanstandet, dass die HCH die Bau- und Kostenunterlagen nicht als verbindliches Planungsinstrument genutzt hat. Er sieht die Ankündigung der HCH positiv, ihre Projektsteuerungsprozesse zu überprüfen sowie bei künftigen Projekten vollumfänglich an den Grundsätzen des Kostenstabilen Bauens und der VV-Bau ausrichten zu wollen.
422. Der Rechnungshof geht dementsprechend davon aus, dass die HCH künftig die erforderlichen Bau- und Kostenunterlagen nach den Vorgaben der VV-Bau erstellen, durch eine Technische Aufsicht prüfen und als Planungs- und Freigabeinstrument nutzen wird. Er erwartet zudem, dass die Behörde für Stadtentwicklung und Wohnen (BSW) und die HCH die Voraussetzungen für eine nachvollziehbare und transparente Kosten- und Terminverfolgung schaffen.
423. Die BSW und die HCH haben dies zugesagt.

Keine sachgerechten Grundlagen für Entscheidungen sowie Kosten- und Terminverfolgung

Neubau Universitäres Herzzentrum (UHZ)

*Behörde für Wissenschaft, Forschung und Gleichstellung /
Universitätsklinikum Hamburg-Eppendorf / KFE Klinik Facility-Management
Eppendorf GmbH / UKE Immobilien-Verwaltungs GmbH & Co. KG.*

424. Im Rahmen des aktualisierten Zukunftsplans werden im Universitätsklinikum Hamburg-Eppendorf (UKE) bis 2050 zahlreiche Neu- und Erweiterungsbauten sowie weitere gebäudebezogene Investitionen realisiert.

Zukunftsplan UKE 2050, Universitäres Herzzentrum



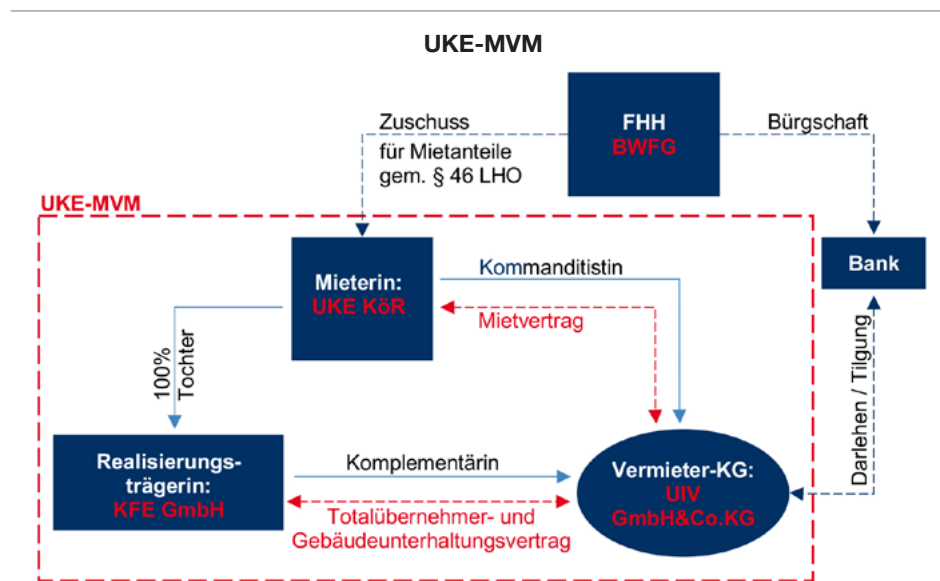
Quelle: „Zukunftsplan UKE 2050“, mit Hervorhebung des Rechnungshofs

Ein zentrales Projekt dieses Zukunftsplans ist der Neubau des Universitären Herz- und Gefäßzentrums (UHZ) mit einer Brutto-Grundfläche von rund 73.000 m² inklusive Tiefgarage. Das UHZ ist seit Januar 2005 ein bedeutendes Zentrum für Forschung, Lehre und die Behandlung von Herz-, Kreislauf- und Gefäßerkrankungen.

Für den Neubau wurde 2017 ein hochbaulicher Realisierungswettbewerb durchgeführt.

Organisation und Finanzierung im UKE-MVM

425. Die Errichtung und der Erhalt des UHZ werden in einem UKE-internen Mieter-Vermieter-Modell (UKE-MVM) umgesetzt. Seit 2019 gab es eine grundlegende Änderung der Finanzierungsstruktur für bauliche Maßnahmen am UKE. Zuvor wurden große Baumaßnahmen, die nicht im Rahmen der Pauschalförderung gefördert wurden, vorwiegend durch Einzelzuwendungen finanziert. Im Zentrum steht nunmehr die UKE Immobilien-Verwaltungs GmbH & Co. KG (UIV), eine eigenständige Objektgesellschaft, die als Bauherrin fungiert und nach Fertigstellung des Neubaus als Vermieterin auftritt. Die UIV finanziert das Bauvorhaben überwiegend durch Kreditaufnahmen, sodass die Investitionskosten nicht mehr unmittelbar aus den Haushaltsmitteln der Freien und Hansestadt Hamburg (FHH) gedeckt werden.



Quelle: Eigene Darstellung

426. Nach Fertigstellung des Neubaus zahlt das UKE an die UIV eine Finanzierungs- miete. Die FHH unterstützt das UKE durch jährliche Zuschüsse, sog. „Deckungs- mittel“, die ausschließlich der Refinanzierung dieser Mietzahlungen dienen. Dadurch erfolgt die Finanzierung der Investitionskosten indirekt: durch die Zuschüsse der FHH an das UKE, von dort als Miete an die UIV.

Die Klinik Facility-Management Eppendorf GmbH (KFE), eine 100 %ige Tochterge- sellschaft des UKE, übernimmt als Realisierungsträgerin die Planung und Errichtung des Gebäudes im Auftrag der UIV.

Anwendung der VV-Bau

427. Maßstab für die Planung und Durchführung öffentlicher Baumaßnahmen sind die VV-Bau, die sicherstellen sollen, dass alle Maßnahmen wirtschaftlich und sparsam ausgeführt werden.

Hiernach müssen Tochterorganisationen der FHH, die außerhalb der Verwaltung stehen, vertraglich an diese Bestimmungen gebunden werden, ebenso wie Zuwen- dungsempfangende durch entsprechende Bescheide.

428. Im Jahr 2017 bewilligte die Behörde für Wissenschaft, Forschung und Gleich- stellung (BWFG)¹ dem UKE zur Vorbereitung und Planung des UHZ – wie bis dahin üblich – eine Zuwendung als Projektförderung. Die Bindung des UKE an die VV-Bau erfolgte seinerzeit im Zuwendungsverfahren mittels Zuwendungsbescheid.

Ab Januar 2020 wurde die Realisierung des Neubaus jedoch im Rahmen des UKE- MVM fortgesetzt. Die Herstellungskosten wurden seitdem von der UIV als Bauherrin kreditär vorfinanziert, sodass bis zur geplanten Fertigstellung der Baumaßnahme Ende 2025 kein Zuwendungsverhältnis mehr besteht.

¹ Bis 30. Juni 2025 Behörde für Wissenschaft, Forschung, Gleichstellung und Bezirke.

429. Obwohl die BWFG im Prüfungsverfahren betonte, die Einhaltung der VV-Bau durch die Realisierungsträgerin sei Voraussetzung für eine spätere Zuschussgewährung, versäumte sie, das UKE nach der Überführung der Maßnahme ins UKE-MVM vertraglich an die VV-Bau zu binden. Eine vertragliche Bindung wäre jedoch notwendig gewesen, um die Einhaltung der Vorschriften im weiteren Projektverlauf sicherzustellen.
430. Der Rechnungshof hat dieses Versäumnis beanstandet und die BWFG aufgefordert, das UKE künftig frühzeitig, verbindlich und für alle Projektphasen an die VV-Bau zu binden.
431. Die BWFG hat dies zugesagt.

*Vertragliche
Bindung an die
VV-Bau versäumt*

Aufgaben der BWFG im UKE-MVM

432. Bis 2020 erhielt das UKE für größere Baumaßnahmen in der Regel Zuwendungen zur Projektförderung, die von der BWFG geprüft und begleitet wurden. Der BWFG als Bewilligungsbehörde oblagen dabei die für Zuwendungsbauten definierten Aufgaben und Pflichten, insbesondere Beratungs-, Prüf- und Anerkennungsaufgaben nach den VV-Bau, um die Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit der Maßnahmen sicherzustellen.
433. Mit der Umstellung auf das UKE-MVM änderte sich die Finanzierung der Baumaßnahmen: Statt direkter Zuwendungen zum Projekt erhält das UKE nach Fertigstellung von der BWFG im Rahmen der institutionellen Förderung einen erhöhten Betriebskostenzuschuss, der die Mietzahlungen berücksichtigt.

Ein Zuwendungsverhältnis zur Refinanzierung beginnt damit erst nach Abschluss der Baumaßnahme, wodurch die BWFG keine Möglichkeit mehr hat, die Angemessenheit und Wirtschaftlichkeit der Maßnahme wie bisher zu beeinflussen.

434. Das Gesetz zur Errichtung der Körperschaft UKE (UKEG) bestimmt, dass eine Einwilligung der BWFG erforderlich ist, wenn das UKE Verpflichtungen eingeht, die einen höheren Zuschussbedarf in künftigen Jahren zur Folge haben. Dies umfasst auch Verpflichtungen bei geplanten Bauvorhaben, die zu zukünftigen Mietzahlungen führen.
435. Der Rechnungshof hat daher die BWFG aufgefordert, für Maßnahmen im UKE-MVM ein Verfahren zu entwickeln, durch das
- ihre Einwilligung gemäß UKEG auf Grundlage einer qualifizierten Prüfung der Angemessenheit und Wirtschaftlichkeit der geplanten Maßnahme erfolgen kann und
 - sie für den gesamten Projektverlauf entsprechende Prüfungs- und Eingriffsrechte erhält.
436. Die BWFG hat dies zugesagt.

*Prüfung der An-
gemessenheit und
Wirtschaftlichkeit
weiterhin erfor-
derlich*

Planungswettbewerb

Kostenrahmen

437. Gemäß DIN 276 dient der Kostenrahmen als eine Grundlage zur Festlegung der Kostenobergrenze. Dem Kostenrahmen werden u. a. quantitative Bedarfsangaben wie zum Beispiel die zu planenden Flächen zugrunde gelegt.
438. Das UKE gab in der Auslobung für den Realisierungswettbewerb „Neubau UHZ“ eine Kostenobergrenze von 45,3 Mio. Euro netto für die Kostengruppe (KG) 300² und 36,5 Mio. Euro netto für die KG 400³ (ohne feste Medizintechnik) vor.
439. Grundlage hierfür war ein vom UKE aufgestellter, aber quantitativ unvollständiger Kostenrahmen. Das UKE hat es versäumt, die Kosten für eine bis zu viergeschossige Tiefgarage für 460 Stellplätze, den Patientenübergang und eine optionale Ausbaureserve in den Kostenrahmen einzurechnen. Dadurch war der Kostenrahmen zu niedrig angesetzt und entsprach nicht der DIN 276.
440. Der Rechnungshof hat beanstandet, dass das UKE den Kostenrahmen unvollständig und damit zu niedrig angesetzt hat. Er hat das UKE aufgefordert, künftig den Kostenrahmen vollständig zu kalkulieren.
441. Das UKE hat dies zugesagt.

*Unvollständiger
Kostenrahmen als
Grundlage für die
Kostenobergrenze*

Vorprüfung

442. Die Richtlinien für Planungswettbewerbe der FHH (RPW 2015) sind vom UKE anzuwenden. Die Vorprüfung umfasst gemäß den RPW 2015 die Prüfung aller geforderten Unterlagen wie Flächen- und Kostenangaben. Nach den VV-Bau ist der Vorprüfbericht u. a. mit tabellarischen bzw. grafischen Darstellungen anzufertigen. Die wirtschaftlichen Rahmenbedingungen des Wettbewerbs sind in der Auslobung gemäß den RPW 2015 anzugeben. Der Vorprüfbericht ist Grundlage für die Entscheidungsfindung des Preisgerichts.
443. Ein Beurteilungskriterium im Planungswettbewerb war die „Wirtschaftlichkeit“ des zu planenden Neubaus, definiert u. a. durch die Einhaltung der Kostenobergrenze.
444. Das UKE erhöhte während der Vorprüfung die zunächst zu niedrig angesetzte Kostenobergrenze für die KG 300 von ursprünglich 45,3 Mio. Euro auf 51,2 Mio. Euro netto, womit sich die wirtschaftlichen Rahmenbedingungen des Wettbewerbs aus der Auslobung maßgeblich änderten.

Zudem versäumte das UKE, die Einhaltung der Kostenobergrenze für die Technischen Anlagen (KG 400) in der Vorprüfung der Wettbewerbsbeiträge gemäß den RPW 2015 zu prüfen.

445. Im Vorprüfbericht des UKE fehlten außerdem wesentliche Bestandteile. So enthielt er beispielsweise keine vergleichenden Diagramme zur Darstellung des Flächenverhältnisses und zur Einhaltung der Kostenobergrenze. Auch dokumentierte das UKE die konkreten Kostenangaben der einzelnen Wettbewerbsentwürfe nicht.

*Fehlende Kosten-
angaben zu
den einzelnen
Wettbewerbsent-
würfen im
Vorprüfbericht*

² Kostengruppe (KG) 300 „Bauwerk – Baukonstruktionen“ nach DIN 276 „Kosten im Bauwesen“.

³ KG 400 „Bauwerk – Technische Anlagen“ nach DIN 276 „Kosten im Bauwesen“.

Als Folge entschied das Preisgericht auf Grundlage eines mangelhaften Vorprüfberichts.

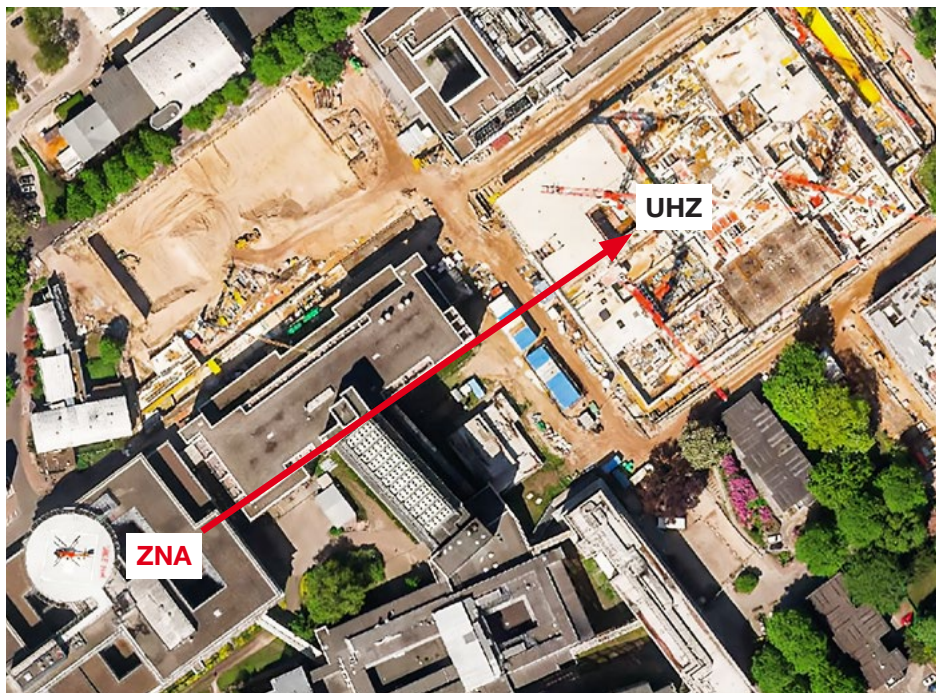
446. Der Rechnungshof hat den mangelhaften Vorprüfbericht beanstandet. Er hat das UKE aufgefordert,
- die wirtschaftlichen Rahmenbedingungen des Wettbewerbs eindeutig und realistisch in der Auslobung festzulegen,
 - alle geforderten Unterlagen gründlich zu prüfen und in den Vorprüfbericht aufzunehmen
 - sowie diese anhand von Diagrammen vergleichend darzustellen.
447. Das UKE hat dies zugesagt.

Notfalltransportverbindung

448. Gemäß den VV-Bau legen die Bedarfsträger bzw. Mieter das Planungssoll fest. Nach der Drucksache zum Kostenstabilen Bauen⁴ werden Änderungen am ursprünglichen Planungssoll in der Regel umso teurer, je später sie im Projektverlauf vorgenommen werden. Deshalb ist es wichtig, das Planungssoll gemeinsam mit allen Beteiligten frühzeitig und abschließend zu konkretisieren, um bei öffentlichen Bauvorhaben Kostensteigerungen während der Bauphase zu vermeiden.
449. Das UKE verfolgte bereits im Rahmen des Wettbewerbs das Ziel, eine direkte Notfalltransportverbindung zwischen der Zentralen Notaufnahme (ZNA) und dem UHZ zu schaffen, definierte dieses Planungssoll jedoch nicht abschließend.

*Vermeidbare Um-
baumaßnahmen*

⁴ [Bürgerschaftsdrucksache 20/6208 „Kostenstabiles Bauen – Fortentwicklung des öffentlichen Bauwesens“ vom 4. Dezember 2012.](#)

Notfalltransportverbindung

Quelle: Freie und Hansestadt Hamburg, Landesbetrieb Geoinformation und Vermessung, dl-de/by-2-0 (www.govdata.de/dl-de/by-2-0), mit Einfügungen des Rechnungshofs

Erst kurz vor der Fertigstellung von etwa 80 % des Neubaus präzisierte das UKE das Planungssoll und ließ die Notfalltransportverbindung in Form einer Brücke planen und bauen. Damit verursachte das UKE vermeidbare Mehrkosten in Höhe von rund 357 Tsd. Euro brutto infolge von Umbaumaßnahmen am Neubau.

- 450. Der Rechnungshof hat dies beanstandet und das UKE aufgefordert das Planungssoll zukünftig frühzeitig und abschließend zu konkretisieren.
- 451. Er hat die BWFG aufgefordert, auf eine möglichst frühzeitige Konkretisierung des Planungssolls beim UKE hinzuwirken.
- 452. Die BWFG und das UKE haben dies zugesagt.

Veröffentlichung im Informationsregister

- 453. Gemäß dem Hamburgischen Transparenzgesetz müssen öffentliche Stellen wie das UKE Verträge mit einem Auftragsvolumen von über 100 Tsd. Euro im Informationsregister veröffentlichen.
- 454. Im Rahmen des Neubaus des UHZ schloss das UKE von Dezember 2016 bis März 2024 insgesamt 149 Verträge, wovon 55 ein Volumen von über 100 Tsd. Euro aufwiesen. Entgegen den Vorgaben aus dem Hamburgischen Transparenzgesetz veröffentlichte das UKE die Verträge nicht im Informationsregister.

**55 Verträge fehlen
im Informations-
register**

455. Der Rechnungshof hat dies beanstandet und das UKE aufgefordert, alle veröffentlichungspflichtigen Verträge im Informationsregister zu veröffentlichen.
456. Das UKE hat dies zugesagt.

Vergabe von „Kleinarbeiten“ und „Kernbohrarbeiten“

457. Der Rechnungshof hat zwei Vorgänge der KFE zur Beschaffung von Bauleistungen – Vergabe von „Kleinarbeiten“ und Vergabe von „Kernbohrarbeiten“ – für die Baumaßnahme „Neubau UHZ“ auf die Einhaltung wesentlicher vergaberechtlicher Vorgaben überprüft.

Bedarfsermittlung, Leistungsbeschreibung, Auftragswertschätzung

458. Für die Wahl des zulässigen Vergabeverfahrens hat ein öffentlicher Auftraggeber auf Grundlage einer hinreichenden Bedarfsermittlung und einer daraus resultierenden eindeutigen und erschöpfenden Leistungsbeschreibung den Gesamtauftragswert der zu beschaffenden Bauleistungen zu ermitteln.
459. Die KFE ermittelte in den beiden geprüften Vorgängen vor Beauftragung der Bauleistungen den jeweiligen Bedarf an „Kleinarbeiten“ bzw. „Kernbohrarbeiten“ nicht hinreichend. Demzufolge erstellte die KFE in beiden Fällen keine eindeutige und erschöpfende Leistungsbeschreibung, auf deren Basis sie jeweils den Gesamtauftragswert der notwendigen Bauleistungen hätte ordnungsgemäß schätzen können.
460. Der Rechnungshof hat darauf hingewiesen, dass der Beschaffungsbedarf vor Verfahrensbeginn sorgfältig zu ermitteln, in einer Leistungsbeschreibung zu erfassen und auf dieser Grundlage eine nachvollziehbare Auftragswertschätzung vorzunehmen ist.
461. Die geprüften Stellen haben zugesagt, die Hinweise zu beachten.

*Unzureichende
Bedarfsermittlung*

Wettbewerbsgrundsatz, Dokumentation

462. Bauleistungen sind grundsätzlich im Wettbewerb und im Wege transparenter Verfahren zu vergeben. Das Abweichen von einem wettbewerblichen Vergabeverfahren mit mehreren Bietern ist nur in eng begrenzten Ausnahmefällen zulässig. Direktaufträge über Bauleistungen dürfen nur bis zu einem Auftragswert von 3.000 Euro (netto) erteilt werden. Vergabeverfahren sind von Beginn an so zu dokumentieren, dass die einzelnen Stufen des Verfahrens, die einzelnen Maßnahmen, die maßgebenden Feststellungen sowie die Begründung der einzelnen Entscheidungen in Textform festgehalten werden.
463. Als Folge der mangelhaften Bedarfsermittlung und der daraus resultierenden unzureichenden Auftragswertschätzung vergab die KFE in über 40 Fällen „Kleinarbeiten“ und „Kernbohrarbeiten“ jeweils ohne die erforderliche Durchführung eines transparenten wettbewerblichen Vergabeverfahrens in vielen Schritten direkt an ein Unternehmen. Ausnahmetatbestände, welche ein Abweichen vom wettbewerblichen Verfahren und die zahlreichen Direktaufträge gerechtfertigt hätten, lagen nicht vor. Die einzelnen Beschaffungsvorgänge dokumentierte die KFE nicht ausreichend.

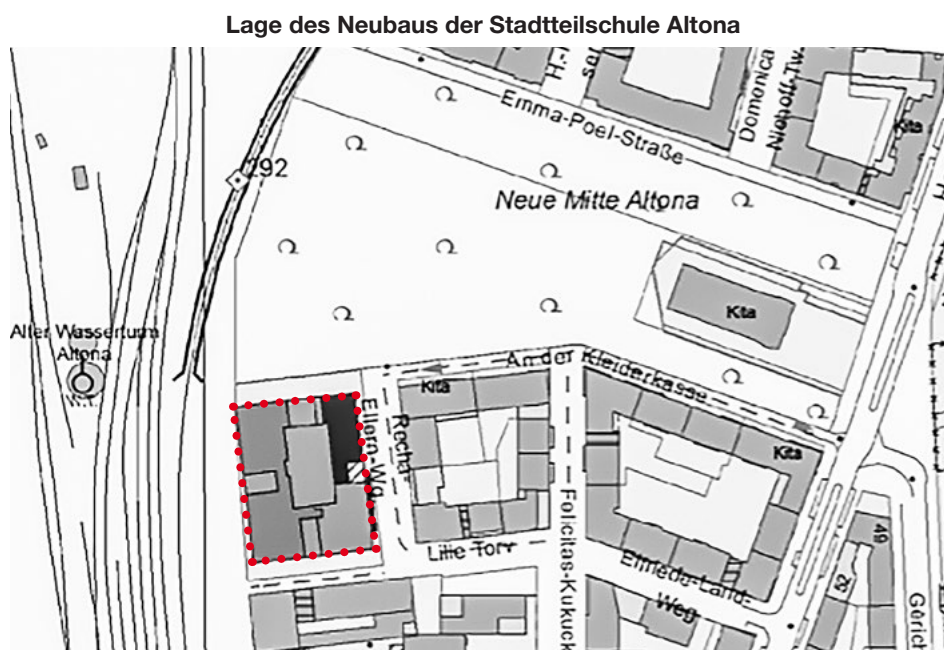
*Missachtung des
Wettbewerbs-
grundsatzes*

464. Der Rechnungshof hat dies beanstandet und das UKE aufgefordert, auf die KFE einzuwirken, zukünftig Bauleistungen mittels eines rechtlich zulässigen Vergabeverfahrens transparent und regelhaft im Wettbewerb zu vergeben und das Verfahren hinreichend zu dokumentieren.
465. Das UKE hat dies zugesagt.
466. Die KFE hat mitgeteilt, dass sie, mit Blick auf die wesentlichen Funktionen des Vergaberechts – wirtschaftliche Beschaffung und Korruptionsprävention – die Beschäftigten in der Beschaffungsstelle seit 2024 verstärkt vergaberechtlich schult.

Neubau der Stadtteilschule Altona

Behörde für Schule, Familie und Berufsbildung / Behörde für Finanzen und Bezirke / SBH I Schulbau Hamburg / Landesbetrieb Immobilienmanagement und Grundvermögen / HGV Hamburger Gesellschaft für Vermögens- und Beteiligungsmanagement mbH

467. Der Neubau der Stadtteilschule Altona bietet auf einer Fläche von rund 15.500 m² Platz für 1.100 Schülerinnen und Schüler. Er ersetzt den alten Standort der Kurt-Tucholsky-Schule, der wegen seiner ungünstigen Lage im Hinblick auf das Einzugsgebiet der Schule und aufgrund des baulichen Erneuerungsbedarfs nicht mehr geeignet war. Die Schule liegt im städtebaulichen Quartier „Neue Mitte Altona“ und soll den Bedarf der Schülerinnen und Schüler aus diesem Gebiet sowie die bereits bestehenden Bedarfe der angrenzenden Bereiche decken.

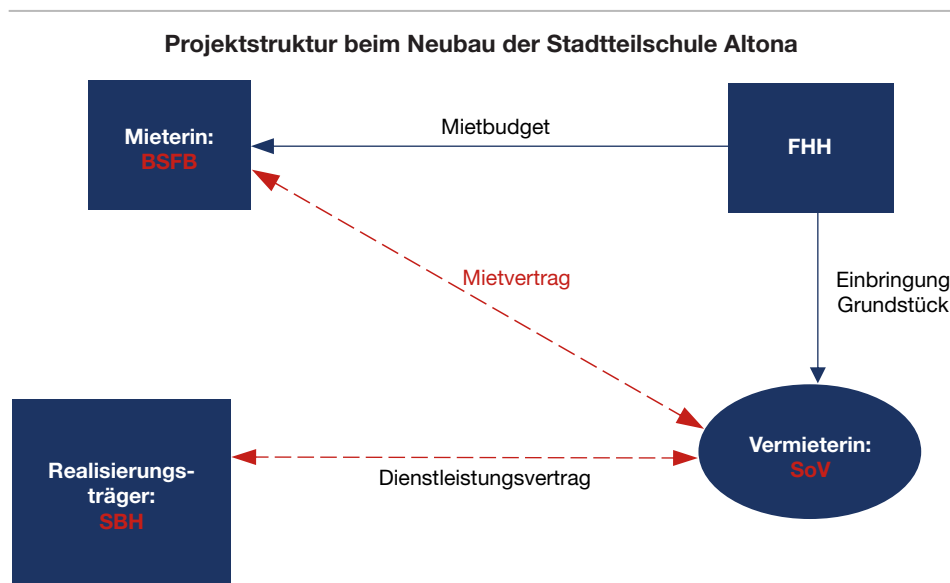


Quelle: FHH, Landesbetrieb Geoinformation und Vermessung, dl-de/by-2-0 (www.gov.data.de/dl-de/by-2-0), mit Einfügungen des Rechnungshofs

Das Projekt wurde im Vermieter-Mieter-Modell für staatliche Schulimmobilien¹ realisiert, wobei die Behörde für Schule, Familie und Berufsbildung² (BSFB) Mieterin ist, das Sondervermögen Schulimmobilien (SoV Schulimmobilien) als Vermieter fungiert und der Landesbetrieb SBH I Schulbau Hamburg (SBH) als Realisierungsträger und Dienstleister agiert.

¹ [Bürgerschaftsdrucksachen 19/4208 „Gründung des Sondervermögens Schule – Bau und Betrieb“ vom 20. September 2009](#) und [20/5317 „Neuausrichtung von Bau und der Bewirtschaftung der staatlichen Schulimmobilien“ vom 18. September 2012](#). Hierbei handelt es sich nicht um das Mieter-Vermieter-Modell nach der [Bürgerschaftsdrucksache 20/14486 „Optimierung des Immobilienmanagements“ vom 27. Januar 2015](#).

² Bis 30. Juni 2025 Behörde für Schule und Berufsbildung.



Quelle: Darstellung Rechnungshof

Die Übergabe erfolgte sukzessive von Ende 2023 bis Anfang 2024, die vorläufige Kostenfeststellung beläuft sich auf rund 66 Mio. Euro brutto, bei einer monatlichen Pauschalmiete von rund 267 Tsd. Euro, was 17,21 Euro/m² entspricht.

Der Rechnungshof hat die Planung und Realisierung der Baumaßnahme geprüft.

Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen

468. Die Vorgaben der LHO sowie der dazugehörigen VV fordern für alle finanzwirksamen Maßnahmen eine angemessene und nachvollziehbare Wirtschaftlichkeitsuntersuchung. Dabei sind die Grundsätze der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit zu beachten. Bei Maßnahmen, die unterschiedliche Zeitpunkte für Zahlungen enthalten, ist der Wert der Zahlungen zu einem einheitlichen Zeitpunkt mittels der Kapitalwertmethode zu ermitteln. Qualitative Kriterien sind gegebenenfalls ergänzend durch eine Nutzwertanalyse zu bewerten.
469. Der Neubau der Stadtteilschule Altona stellt eine finanzwirksame Maßnahme dar, deren Anmietung den Einzelplan 3.1 der BSFB und deren Planung, Realisierung und Bewirtschaftung die Wirtschaftspläne des SBH und des SoV Schulimmobilien belasten.
470. Die Schule sollte zunächst auf dem Grundstück einer privaten Gesellschaft errichtet werden, mit der die FHH im Zuge der Baurechtschaffung Verhandlungen über eine Öffentlich-Private Partnerschaft (ÖPP) führte, sodass im Jahr 2014 eine vorläufige Wirtschaftlichkeitsuntersuchung mit drei Varianten durchgeführt wurde:
- Eigenerledigung durch SBH,
 - ÖPP mit der privaten Gesellschaft und Grundstückseigentümerin sowie
 - ÖPP mit einem anderen privaten Partner.

Diese vorläufige Wirtschaftlichkeitsuntersuchung des für das SoV Schulimmobilien bis Ende 2015 zuständigen Landesbetrieb Immobilienmanagement und Grundvermögen (LIG) basierte auf der Kapitalwertmethode und bewertete die ÖPP-Variante im Ergebnis als die wirtschaftlich vorteilhafteste Realisierungsform.

Der Barwertvergleich stellte sich in der vorläufigen Wirtschaftlichkeitsuntersuchung wie folgt dar:³

Barwertvergleich Realisierungsvarianten

Realisierungsvarianten		Barwerte in Euro
1	Eigenerledigung (SBH Variante)	117.858.130
2	ÖPP-Modell I (Private Gesellschaft und Grundstückseigentümerin)	113.854.536
3	ÖPP-Modell II (anderer Privater Partner)	107.129.706

Quelle: Eigene Darstellung Rechnungshof aus dem Abschlussbericht zur vorläufigen Wirtschaftlichkeitsprognose, 23. Januar 2014.

Nachdem sich die private Grundstückseigentümerin zurückzog und der LIG das Grundstück erwarb, stand die Variante 2 ab 2015 nicht mehr zur Verfügung.

471. Die für das SoV Schulimmobilien seit Januar 2016 zuständige HGV Hamburger Gesellschaft für Vermögens- und Beteiligungsmanagement mbH (HGV) bewertete die Varianten Eigenerledigung oder ÖPP-Modell II erneut. Sie kam in ihrer Entscheidungsvorlage für die Finanzbehörde zu dem Ergebnis, dass die Eigenerledigung aufgrund eines von der BSFB vorgegebenen Fertigstellungstermins zum Schuljahresbeginn 2019/2020 alternativlos und wirtschaftlich vertretbar sei.
472. Die Untersuchung des SoV Schulimmobilien von Mai 2016 war allerdings mangelhaft und unvollständig und widersprach den Ergebnissen der vorläufigen Wirtschaftlichkeitsuntersuchung aus dem Januar 2014, die die ÖPP-Varianten als günstiger einstufte. Das SoV Schulimmobilien bewertete entgegen den Vorgaben des § 7 LHO die Wirtschaftlichkeit nicht über den gesamten Lebenszyklus einschließlich Betrieb und Bewirtschaftung in Form einer Kapitalwertmethode, obwohl hierfür ausreichende Daten vorlagen. Da der Schulbetrieb bis zur Übergabe des neuen Gebäudes am Altstandort fortgeführt wurde und die BSFB signalisiert hatte, sie könne auch eine spätere Fertigstellung bis Mitte 2020 akzeptieren, war eine Dringlichkeit nicht erkennbar.
473. Entgegen der LHO wurde auf Basis einer unvollständigen Wirtschaftlichkeitsbewertung eine Entscheidung für die Variante der Eigenerledigung getroffen, deren Wirtschaftlichkeit nicht hinreichend nachgewiesen ist. Die für das SoV Schulimmobilien zuständige HGV hätte die bereits existierende vorläufige Wirtschaftlichkeitsuntersuchung aktualisieren und eine umfassende Bewertung gegebenenfalls unter Einbeziehung qualitativer Kriterien mittels Nutzwertanalyse vornehmen müssen, um den Anforderungen der LHO gerecht zu werden.

Mängel hinsichtlich der Anforderungen an Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit in der Entscheidungsvorlage

Unvollständige Wirtschaftlichkeitsuntersuchung

³ Es wurden alle Kosten (Grundstücks-, Planungs-, Bau-, Finanzierungs-, Bauunterhaltungs-, Reinigungs-, Risikokosten, Transaktions- und Verwaltungskosten, Kosten für Ver- und Entsorgung sowie Objektmanagement) über die Projektlaufzeit abgebildet, indiziert und daraufhin der Barwert errechnet.

474. Der Rechnungshof hat die unvollständige Wirtschaftlichkeitsuntersuchung beanstandet. Er hat das SoV Schulimmobilien aufgefordert, für die Entscheidungen über Schulbaumaßnahmen künftig vollständige Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen durchzuführen und praxisorientierte Grundlagen für künftige Entscheidungen über alternative Realisierungsformen Eigenerledigung oder ÖPP aufzustellen.

Der Rechnungshof hat die Behörde für Finanzen und Bezirke (Finanzbehörde)⁴ aufgefordert, beim SoV Schulimmobilien auf die Einhaltung der Vorgaben für Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen hinzuwirken.

475. Die Finanzbehörde und das SoV Schulimmobilien haben dies zugesagt.

Raumprogramm und Umsetzung

476. Gemäß § 7 LHO muss sich jegliches Verwaltungshandeln nach den Grundsätzen der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit richten. Entsprechend verpflichten die „Planungshinweise – Bauliche und räumliche Standards bei öffentlichen Bauvorhaben im Landesbau“ die Bedarfsträger, in ihren Raumprogrammen Vorgaben für wirtschaftliche Flächenrelationen zu machen und das Verhältnis von Nutzungs- zu Verkehrsflächen durch Reduktion des Verkehrsflächenanteils zu optimieren.

477. Nach dem festgelegten Raumprogramm der Stadtteilschule Altona sollte die Nutzungsfläche insgesamt 11.500 m² betragen. Die tatsächlich errichteten Flächen betragen rund 15.335 m², was eine Flächenerhöhung von etwa 33 % gegenüber dem Bedarf darstellt.

*Erhebliche
Flächenüber-
schreitungen*

478. Zielvorgabe der Wettbewerbsauslobung war eine Flächeneffizienz von 1,6 (Bruttogrundfläche/Nutzungsfläche). Diese Vorgaben wurden mit einem Wert von 2,0 um 25 % überschritten.

479. Der in der Wettbewerbsauslobung festgelegte Nebenflächenanteil von 39 % hat sich nahezu verdoppelt und zu einer Flächenüberschreitung von 3.846 m² geführt. Der Anteil der Nebenflächen an den Nutzungsflächen liegt bei 72 %.

Folgende Tabelle veranschaulicht die Differenz zu den Soll-Werten gemäß der Auslobung im Gebäude:

Differenz Soll und Ist-Werte			
	Soll-Wert (gemäß Auslobung)	Ist-Wert	Differenz
Gesamtflächen	11.500,00	15.335,00	+ 33 %
davon Anteil Nebenflächen	3.223,00	6.420,00	+ 100 %
Flächeneffizienz (Nutzungsfläche zu BGF)	1,60	2,00	+ 25 %
Verkehrsflächen	3.675	3.990	+ 8 %

Quelle: Eigene Darstellung Rechnungshof

⁴ Bis 30. Juni 2025 Finanzbehörde.

Nach den Vorgaben der Wettbewerbsauslobung sollten die Verkehrsflächen 30 bis 35 % der Nutzungsfläche nicht überschreiten und möglichst pädagogisch nutzbar gestaltet sein.

480. Folgende Beispiele verdeutlichen, dass die aufwendig hergestellten Verkehrsflächen zu einer deutlichen Erhöhung der Nebenflächen führen.

Die großzügige zentrale Treppenanlage und zwei flankierende Treppenhäuser wurden zwar mit Schalldämmputz versehen, dennoch bieten sie keine Anreize für eine Nutzung als attraktive Gemeinschaftsfläche.

Haupttreppenhaus



Foto: Rechnungshof

Im Gebäude finden sich zahlreiche kreisrunde Bereiche von Verkehrsflächen. Die Flächen bieten außer Sitzgelegenheiten an den Wänden ebenfalls kaum Anreize als Aufenthalts- und Kommunikationsfläche. Zwar wurde der Schallschutz durch gelochte Gipskartondecken in diesen Bereichen verbessert, qualitativ handelt es sich jedoch um eine Vergrößerung einer Verkehrsfläche, die keine darüber hinausgehende Qualität liefert und auch brandschutztechnisch nicht erforderlich ist.

Gestaltung eines innenliegenden Flures



Foto: Rechnungshof

Der Schulcampus verfügt über keine Schulhöfe im Außenbereich. Stattdessen wurden auf den Dachflächen insgesamt ca. 1.270 m² teilweise überdachte Pausenflächen geschaffen. Hinzu kommen weitere außenliegende Unterrichtsbereiche (sog. Freiklassen) im 3. Obergeschoss und überdachte Sitzstufenanlagen im Erdgeschoss bzw. 1. Obergeschoss. Das Raumkonzept bzw. die qualitative Ausstattung mit lediglich einigen Bänken und Sitzflächen ist aber nicht geeignet, ein hinreichendes Maß an Raumqualität zu erzeugen und damit weitere Pausenflächen zu schaffen.

Pausenflächen im Außenbereich des Gebäudes



Foto: Rechnungshof

481. Der Rechnungshof hat den Verstoß gegen die Grundsätze der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit beanstandet und den SBH aufgefordert, künftig schon im Planungsprozess Nebenflächen- und Verkehrsflächenanteile zu optimieren.
482. Der SBH hat dies zugesagt.

Kostenstabiles Bauen

483. Die Drucksache „Kostenstabiles Bauen“⁵ verpflichtet die Behörden, bei Bauprojekten auf eine ausreichende Projektvorbereitung und -planung zu achten. Nur so kann eine signifikante Verbesserung der Kostenstabilität erreicht werden.
484. Die Bau- und Kostenunterlage des SBH aus August 2018 sah einen Baubeginn im darauffolgenden November und eine Übergabe im August 2021 vor. Die externen Projektsteuerer bewerteten die Planung als vollständig, zweckmäßig und wirtschaftlich, wiesen jedoch darauf hin, dass der Projektstart auf der Grundlage von nicht final geprüften Plänen des LIG erfolgt sei.

*Nicht hinreichend
geprüfte Bau- und
Kostenunterlage*

Der SBH erklärte gegenüber dem Rechnungshof, die vom LIG im Juni 2016 erhaltenen Unterlagen hätten nicht vollständig überprüft werden können und seien erst nach Erstellung der Bau- und Kostenunterlage sukzessive weiter geprüft worden. Zudem seien Grundvoraussetzungen für die Realisierbarkeit des Entwurfs vor Baubeginn nicht geklärt gewesen, da erhebliche Unsicherheiten sowie technische Herausforderungen bestanden hätten, insbesondere im Zusammenhang mit der unmittelbar am Grundstück vorbeiführenden ICE-Bahntrasse und der konstruktiv aufwendigen Statik der im Untergeschoss des Schulgebäudes liegenden Sporthallen.

485. Der SBH hätte die Grundvoraussetzungen und Sachverhalte möglicher kostenintensiver Punkte vor einem Baubeginn klären müssen, um mögliche Risiken und Kostenabweichungen zu verhindern. Entgegen den Grundsätzen des Kostenstabilen Bauens blieb eine ausreichende Projektvorbereitung und Projektplanung jedoch hinter dem Ziel zurück, möglichst schnell mit dem Bauprojekt zu beginnen.
486. Der Rechnungshof hat dies beanstandet und den SBH aufgefordert, künftig die Grundsätze des Kostenstabilen Bauens zu beachten. Er hat die Finanzbehörde aufgefordert, darauf hinzuwirken, dass der SBH die Vorgaben des Kostenstabilen Bauens einhält.
487. Der SBH und die Finanzbehörde haben dies zugesagt.

⁵ [Bürgerschaftsdrucksache 20/6208 „Kostenstabiles Bauen – Fortentwicklung des öffentlichen Bauwesens“](#).

Erhaltungsmanagement Ufer

*Senatskanzlei / Behörde für Umwelt, Klima, Energie und Agrarwirtschaft /
Behörde für Wirtschaft, Arbeit und Innovation / Behörde für Verkehr und
Mobilitätswende / Behörde für Finanzen und Bezirke / Landesbetrieb
Immobilienmanagement und Grundvermögen / Landesbetrieb Straßen,
Brücken und Gewässer / Hamburg Port Authority AöR*

488. Der Senat hat im Jahr 2018 neue „Grundsätze des Erhaltungsmanagements der Freien und Hansestadt Hamburg“ beschlossen.¹ Er erklärte, dass sich in der Infrastruktur der Freien und Hansestadt Hamburg (FHH) über Jahrzehnte ein Sanierungsstau aufgebaut und er sich das Ziel gesetzt habe, die öffentliche Infrastruktur in einen guten Zustand zu bringen und diesen in der Folge dauerhaft zu erhalten. Hierfür werde er auf Basis einheitlicher und belastbarer Erhaltungsmanagementsysteme für die jeweiligen Assetklassen² die notwendigen finanziellen Mittel bereitstellen.

Ufer am Oberhafen



Foto: Rechnungshof

489. Das Erhaltungsmanagement ist in eine strategische und eine operative Ebene gegliedert. Auf der strategischen Ebene sollen u. a. zu den übergeordneten Zielen „Werterhalt durch ausreichende Investitionen“ und „Guter Zustand“ je Assetklasse messbare Zielwerte festgelegt werden. Auf der operativen Ebene ist das Erhaltungsmanagement in einem Kreislaufprozess (fünf Phasen) umzusetzen.

¹ [Bürgerschaftsdrucksache 21/13592 vom 26. Juni 2018.](#)

² Straßen, Brücken und Ingenieurbauwerke, Ufer und wasserwirtschaftliche Anlagen, öffentliche Hochwasserschutzanlagen, Grünanlagen und Spielplätze, Infrastrukturanlagen der Wälder und bezirkliche Sportanlagen.

Prozess der operativen Ebene des Erhaltungsmanagements



Quelle: [Bürgerschaftsdrucksache 21/13592 „Grundsätze des Erhaltungsmanagements“ vom 26. Juni 2018](#)

Zwischen der strategischen und der operativen Ebene soll regelmäßig überprüft werden, ob die übergeordneten Ziele erreicht werden.

490. Der Rechnungshof hat den Umsetzungsstand beim Erhaltungsmanagement für die Assetklasse „Ufer und wasserwirtschaftliche Anlagen“ geprüft. Für diese Assetklasse wurde die Behörde für Umwelt, Klima, Energie und Agrarwirtschaft (BUKEA)³ als strategische Ebene festgelegt. Die operative Ebene bilden die Hamburg Port Authority AöR (HPA)⁴, der Landesbetrieb Straßen, Brücken und Gewässer (LSBG), der Landesbetrieb Immobilienmanagement und Grundvermögen (LIG) und die Bezirke.

Einführung des Erhaltungsmanagements

491. Der Senat beauftragte Mitte 2018 die BUKEA mit der Einführung der neuen „Grundsätze des Erhaltungsmanagements“ für die Assetklasse „Ufer und wasserwirtschaftliche Anlagen“. Hierfür setzte die BUKEA Anfang 2020 ein Projekt ein, das ursprünglich innerhalb von drei Jahren bis Ende 2022 abgeschlossen sein sollte. Zwischenzeitlich verlängerte sie das Projekt zuerst bis Ende 2024 und dann bis Ende 2026. Nach Abschluss des Projekts soll der Regelbetrieb des Erhaltungsmanagements beginnen.
492. Gemessen an der ursprünglich vorgesehenen Gesamtprojektlaufzeit von drei Jahren dauert das Projekt zu lange. Es wurde erst anderthalb Jahre nach dem Senatsauftrag an die BUKEA eingesetzt und wird nach den beiden Projektverlängerungen und derzeitiger Prognose sieben Jahre andauern. Letztlich kann der Regelbetrieb des Erhaltungsmanagements für die Assetklasse „Ufer und wasser-

*Erheblicher
Zeitverzug nicht
nur des Projekts*

³ Bis 30. Juni 2020 Behörde für Umwelt und Energie.

⁴ Nur für den Teil der Ufer im Hafen, der aus dem Haushalt der FHH finanziert wird und den Grundsätzen des Erhaltungsmanagements unterliegt.

wirtschaftliche Anlagen“ damit frühestens mehr als acht Jahre nach den Ankündigungen gegenüber der Bürgerschaft starten.

493. Der Rechnungshof erkennt an, dass die Einführung des Erhaltungsmanagementsystems für die Assetklasse „Ufer und wasserwirtschaftliche Anlagen“ eine komplexe und aufwendige Aufgabe mit vielen Beteiligten darstellt. Mit Blick auf den Sanierungsstau und den drohenden Funktionsverlust der baulichen Infrastruktur sowie den weiter voranschreitenden Wertverlust muss es aber das Ziel sein, die Senatsbeschlüsse möglichst zeitnah umzusetzen.
494. Der Rechnungshof hat die Dauer des Projekts zur Einführung des Erhaltungsmanagements kritisiert und die BUKEA aufgefordert, das Projekt nunmehr planmäßig bis Ende 2026 vollständig zum Abschluss zu bringen.
495. Die BUKEA hat dies zugesagt.

Bestands- und Zustandserfassung

496. Die Bestands- und Zustandserfassung der baulichen Anlagen ist zwingende Voraussetzung sowohl für die Zielfestlegung und -überprüfung auf der strategischen Ebene als auch für den gesamten Prozess der operativen Ebene des Erhaltungsmanagements. Ohne hinreichende und vollständige Kenntnis über die betreffenden baulichen Anlagen kann ein Erhaltungsmanagement nicht funktionieren. Der Rechnungshof hatte im Jahr 2018 festgestellt, dass die FHH diese erforderliche Kenntnis über ihre Ufer nicht besaß.⁵
497. Entsprechend hat der Senat die Bestands- und Zustandserfassung als erste Phase im Prozess der operativen Ebene des Erhaltungsmanagements bestimmt und vorgegeben, dass diese zeitnah innerhalb von drei Jahren, d. h. bis Mitte 2021, vollständig durchzuführen sei.⁶
498. Mit dem Projekt zur Einführung des Erhaltungsmanagements für die Assetklasse „Ufer und wasserwirtschaftliche Anlagen“ sollten der Bestand und der Zustand der baulichen Anlagen dann zunächst bis Ende 2022 erfasst werden. Diese Erfassung lag im Jahr 2024 noch nicht vor und soll nach den Projektverlängerungen erst bis Ende 2026 erfolgen.
499. Die BUKEA hat die Bestands- und Zustandserfassung nicht konsequent verfolgt und die Zeitvorgabe des Senats erheblich verfehlt. Die Bestands- und Zustandserfassung als wichtigste Grundvoraussetzung für ein systematisches Erhaltungsmanagement wird frühestens Ende 2026 und damit mehr als acht Jahre nach den Senatsbeschlüssen abgeschlossen sein.
500. Der Rechnungshof hat die unzureichende Priorisierung der Bestands- und Zustandserfassung kritisiert und die BUKEA aufgefordert, gemeinsam mit der operativen Ebene sicherzustellen, dass diese nunmehr unverzüglich erstellt wird.
501. Die BUKEA hat dies zugesagt.

Weiterhin keine vollständige Kenntnis über die baulichen Anlagen

⁵ [Jahresbericht 2019, Tz. 290.](#)

⁶ [Vgl. Bürgerschaftsdrucksache 21/13592 vom 26. Juni 2018.](#)

Zuständigkeiten

502. Ungeklärte Zuständigkeiten führen zu Fehlern, der Vernachlässigung von Eigentümeraufgaben und Mehrkosten. Ziel muss es sein, dass die Zuständigkeit für jede bauliche Anlage geklärt ist.
503. Auch der Senat hat betont, für jedes Objekt sei die Zuständigkeit festzulegen.⁷ Nachdem der Rechnungshof hinsichtlich der Zuständigkeiten für die Ufer in der FHH bereits im Jahr 2018 erheblichen Klärungsbedarf festgestellt hatte, sagte der Senat die Klärung der offenen Zuständigkeitsfragen zwischen den beteiligten Behörden bis Mitte 2020 zu.⁸
504. Seitdem wurden Vorgaben zu den Zuständigkeiten für Ufer vereinbart und entschieden, zur Lösung verbliebener Zuständigkeitsfragen einen sog. Bündelungsbedarfsträger bei der BUKEA einzurichten. Allerdings legten Senatsvertreterinnen und -vertreter noch im November 2024 dar, dass seit Jahren auf eine Lösung gewartet werde, da sich bei Ufern immer wieder die Frage nach der Zuständigkeit stelle.⁹ Die BUKEA erklärte in diesem Zusammenhang gegenüber dem Rechnungshof, dass im Projekt daran gearbeitet werde, aber letztlich die Klärung aller offenen Zuständigkeitsfragen erst nach der Bestandserfassung erfolgen könne.
505. Die Zusage des Senats, diese bis Mitte 2020 zu klären, wurde nicht eingehalten. Der Bündelungsbedarfsträger war Ende 2024 noch nicht eingerichtet und die abschließende Klärung der Zuständigkeiten für alle Ufer wäre frühestens nach dem Jahr 2026 möglich, sofern gewartet wird, bis der Bestand vollständig erfasst ist.
506. Der Rechnungshof hat beanstandet, dass die Zuständigkeiten für die Ufer der FHH immer noch nicht vollständig geklärt sind und die BUKEA aufgefordert, die für Mitte 2020 gegebene Zusage des Senats zeitnah zu erfüllen.
507. Die BUKEA hat dies zugesagt.
508. Der Rechnungshof weist auf die Dringlichkeit hin, da die Festlegung der Zuständigkeiten auch Voraussetzung für die zutreffende Bilanzierung von Ufern in der HafenCity ist (Tzn. 103 bis 109). Die betreffenden Ufer sind bekannt, sodass hierfür nicht auf die vollständige Bestandserfassung gewartet werden muss.

*Entgegen Senats-
zusage immer
noch offene Zu-
ständigkeitsfragen*

Unterrichtung der Bürgerschaft

509. Seit seinen Beschlüssen im Jahr 2018 legt der Senat der Bürgerschaft regelmäßig Berichtsdrucksachen zum Erhaltungsmanagement für Hamburgs Infrastruktur vor. Die darin enthaltenen Angaben zur Assetklasse „Ufer und wasserwirtschaftliche Anlagen“ treffen jedoch teilweise nicht zu. Beispielsweise hat der Senat im Jahr 2020 mitgeteilt, die geltenden Zuständigkeiten seien geklärt, obwohl weiterhin offene Zuständigkeitsfragen bestehen (Tz. 504). Im Jahr 2024 hat er dargestellt,

*Bürgerschaft
teilweise
unzutreffend
unterrichtet*

⁷ [Bürgerschaftsdrucksache 21/13592 vom 26. Juni 2018.](#)

⁸ Stellungnahme des Senats zum Jahresbericht 2019 ([Bürgerschaftsdrucksache 21/17098 vom 7. Mai 2019](#)).

⁹ [Protokoll Nr. 22/38 der öffentlichen Sitzung des Ausschusses für öffentliche Unternehmen vom 6. November 2024.](#)

der Bestand sei erfasst worden, obgleich die Erfassung frühestens bis Ende 2026 vollständig abgeschlossen sein wird (Tz. 499).¹⁰

Zudem sind die Berichte, zum Beispiel in Bezug auf verschiedene Zeitziele bei der Einführung des Erhaltungsmanagements, unvollständig und teilweise missverständlich. Insgesamt geben sie den Sachstand gegenüber der Bürgerschaft nicht in der gebotenen Weise wieder.

510. Der Rechnungshof hat die Berichterstattung zur Assetklasse „Ufer und wasserwirtschaftliche Anlagen“ kritisiert und die BUKEA sowie die Senatskanzlei aufgefordert, sicherzustellen, dass die Berichte künftig inhaltlich richtig, vollständig und unmissverständlich sind.

511. Die BUKEA und die Senatskanzlei haben dies zugesagt.

Investitionen

512. Nach den Grundsätzen des Erhaltungsmanagements soll die FHH den Werterhalt ihrer Anlagen durch ausreichende Investitionen sicherstellen und den bestehenden Sanierungsstau systematisch und nachhaltig abbauen sowie stets auch über die laufenden und zukünftigen Investitionsbedarfe insgesamt nachvollziehbar aussagefähig sein.

513. Da aber nach wie vor unbekannt ist, welche Uferlänge und wie viele wasserwirtschaftliche Anlagen von der FHH zu erhalten sind und in welchem Zustand sie sich befinden (Tz. 499), können die für die Investitionsplanung der FHH zuständige Senatskanzlei und die BUKEA als strategische Ebene den Investitionsbedarf für die Assetklasse „Ufer und wasserwirtschaftliche Anlagen“ nicht benennen. Sie haben erklärt, der Investitionsbedarf werde nicht vor dem Jahr 2027 zu ermitteln sein.

514. Bislang besitzt nur die HPA mit ihrer Zuständigkeit für den Hafen detaillierte Kenntnisse über die dort liegenden Ufer. Das Beispiel der Uferböschungen, die den neuen Grundsätzen des Erhaltungsmanagements unterliegen,¹¹ verdeutlicht aber, dass die von der HPA geplanten und von der Behörde für Wirtschaft, Arbeit und Innovation (BWA)¹² finanzierten Investitionen für den angestrebten Werterhalt unzureichend sind. Diese Uferböschungen mit einer Gesamtlänge von 88 km würden mit der aktuell geplanten Investitionsleistung (150 m pro Jahr) erst nach über 500 Jahren einmal komplett erneuert sein.

515. Bei der für diese baulichen Anlagen festgelegten Nutzungsdauer von 40 Jahren müssten im Mittel mehr als 2.000 m Uferböschungen pro Jahr erneuert werden, um deren Werterhalt zu erreichen. Diese Größenordnung hat die HPA nach eigener Aussage nur einmalig im Jahr 2024 erreicht. In den zehn Jahren davor wurden aber im Mittel statt der geplanten 150 m tatsächlich nur rund 20 m Uferböschungen pro Jahr erneuert.

¹⁰ [Bürgerschaftsdrucksachen 22/2644 vom 22. Dezember 2020](#) und [22/15947 vom 6. August 2024](#).

¹¹ Darüber hinaus bestehen im Hafen Ufer (Kaimauern und Uferböschungen), welche nicht den neuen Grundsätzen des Erhaltungsmanagements unterliegen.

¹² Bis zum 30. Juni 2025 Behörde für Wirtschaft und Innovation.

516. In der Assetklasse „Ufer und wasserwirtschaftliche Anlagen“ erfolgen bislang keine bedarfsgerechten Investitionen. Außerhalb des Hafens ist der Investitionsbedarf unbekannt und in die Uferböschungen im Hafen wird deutlich zu wenig investiert.
517. Mit den derzeitigen Investitionen lässt sich weder das Ziel „Werterhalt durch ausreichende Investitionen“ erreichen noch der Sanierungstau abbauen.
518. Der Rechnungshof hat kritisiert, dass der Investitionsbedarf für die Assetklasse „Ufer und wasserwirtschaftliche Anlagen“ noch immer nicht benannt werden kann. Er hat die Senatskanzlei, die BUKEA sowie die BWA I aufgefordert, die Investitionsplanung mit den Zielen des Senats in Einklang zu bringen.
519. Auch für die anderen Assetklassen – insbesondere Straßen, Brücken und Ingenieurbauwerke, Grünanlagen und Spielplätze – konnten die Senatskanzlei und die zuständigen Behörden die Investitionsbedarfe gegenüber dem Rechnungshof nicht benennen. Es wird noch mindestens bis zum Jahr 2027 dauern, bis die FHH hinsichtlich der Investitionsbedarfe insgesamt nachvollziehbar aussagefähig sein wird. Erst danach kann eine angemessene Investitionsplanung im Sinne der „Grundsätze des Erhaltungsmanagements“ erfolgen.
520. Der Rechnungshof hat die Senatskanzlei und die zuständigen Behörden aufgefordert, die Investitionsbedarfe schnellstmöglich zu ermitteln.
521. Die Behörden haben zugesagt, den Forderungen des Rechnungshofs nachzukommen.

Keine bedarfsgerechten Investitionen

Investitionsbedarfe für Hamburgs Infrastruktur unbekannt

Zentrale Veranschlagung

522. Für die Erhaltung der baulichen Infrastruktur werden – dem Haushaltsgrundsatz der sachlichen Spezialität entsprechend – finanzielle Mittel in den Einzelplänen der für die jeweiligen Assetklassen zuständigen Behörden veranschlagt.
523. Zudem hat der Haushaltsplan für das Erhaltungsmanagement seit 2019 insgesamt 470 Mio. Euro zentral im Einzelplan 9.2 (Allgemeine Finanzwirtschaft) bereitgestellt. Über die Verwendung dieser zusätzlichen Mittel entscheidet die Senatskanzlei. Die zuständigen Behörden setzen diese zum einen zum Aufbau der Erhaltungsmanagementsysteme und zum anderen für vorgezogene Maßnahmen zur Erhaltung der baulichen Infrastruktur ein.
524. Die zentrale Veranschlagung von Mitteln für das Erhaltungsmanagement weicht vom Haushaltsgrundsatz der sachlichen Spezialität ab. Hierdurch werden die Entscheidungen, für welche Assetklasse (zum Beispiel Straßen oder Grünanlagen und Spielplätze) in welcher Höhe zusätzliche Mittel bereitgestellt werden, der Bürgerschaft entzogen und zur Senatskanzlei verschoben.
525. Der Rechnungshof hat dieses Vorgehen beanstandet und gefordert, künftig sämtliche Mittel für die bauliche Erhaltung der Infrastruktur inklusive des Aufbaus der Erhaltungsmanagementsysteme in den sachlich zutreffenden Einzelplänen zu veranschlagen.
526. Die Behörden haben dies zugesagt.

Parlamentarische Steuerung eingeschränkt

Nachtragsmanagement bei größeren Bauvorhaben

*Senatskanzlei / Behörde für Stadtentwicklung und Wohnen/
Behörde für Wirtschaft, Arbeit und Innovation / Behörde für Verkehr und
Mobilitätswende / Behörde für Finanzen und Bezirke / Landesbetrieb Straßen,
Brücken und Gewässer/ SBH | Schulbau Hamburg / GMH Gebäudemanage-
ment Hamburg GmbH / HafenCity Hamburg GmbH / ReGe Hamburg Projekt-
Realisierungsgesellschaft mbH / Sprinkenhof GmbH*

Nachtragsmanagement

527. Vor dem Hintergrund häufig steigender Gesamtbaukosten bei städtischen Bauvorhaben benannte der Senat im Jahr 2012 in der Drucksache Kostenstabiles Bauen¹ das Nachtragsmanagement als wesentlichen Einflussfaktor zur Kostenstabilisierung. Er stellte fest, dass der Umgang öffentlicher Auftraggeber mit Nachtragsforderungen, etwa aufgrund zusätzlicher oder geänderter Leistungsanforderungen², noch nicht ausreichend professionalisiert sei. Daher forderte der Senat ein professionelles Nachtragsmanagement bei städtischen Bauvorhaben, insbesondere bei größeren Projekten, um Nachtragsforderungen von Baufirmen effektiv abzuwehren (reaktives Nachtragsmanagement) oder deren Entstehung (präventives Nachtragsmanagement) zu verhindern.³
528. Im Jahr 2023 waren in der Freien und Hansestadt Hamburg (FHH) städtische Maßnahmen mit einem finanziellen Volumen von etwa 6 Mrd. Euro in der Planungs-, bzw. Realisierungsphase.⁴ Geht man davon aus, dass das Nachtragsvolumen bei der Umsetzung von Baumaßnahmen rund 10 % bis 20 % umfassen kann⁵, bestand damit im Jahr 2023 ein potenzielles Nachtragsrisiko zwischen 0,6 bis 1,2 Mrd. Euro.
529. Mit der Drucksache zum Kostenstabilen Bauen wurde das sog. Rollenmodell für die Umsetzung städtischer Baumaßnahmen eingeführt. Es unterscheidet in Bedarfs- und Realisierungsträger. Die Bedarfsträger sind regelmäßig Fachbehörden oder Bezirksämter, die als Bauherren fungieren und Baumaßnahmen zur Erfüllung ihrer Fachaufgaben durchführen lassen. Bei ihnen liegt die Bauherrenverantwortung. Realisierungsträger setzen die Bedarfe dagegen um.
530. Der Rechnungshof hat geprüft, ob die Vorgaben zum Kostenstabilen Bauen für ein professionelles Nachtragsmanagement in der FHH umgesetzt wurden. Er hat das Nachtragsmanagement von sechs Realisierungsträgern betrachtet.

¹ [Bürgerschaftsdrucksache 20/6208 „Kostenstabiles Bauen – Fortentwicklung des öffentlichen Bauwesens“ vom 4. Dezember 2012.](#)

² Nachträge sind insbesondere Leistungen, die nicht bereits Teil des Bauvertrages bzw. des vereinbarten Bausolls sind. Nachtragsleistungen sind zumeist zusätzliche oder geänderte Leistungen, die erst im Verlauf der Leistungserbringung nachträglich vereinbart werden und somit zu zusätzlichen Kosten bzw. zur Steigerung der Gesamtbaukosten führen.

³ Die Abwehr von Nachträgen in der Bauphase wird regelmäßig als reaktives und die Vermeidung ihrer Entstehung bereits in der Planungsphase als präventives Nachtragsmanagement bezeichnet.

⁴ [Drucksache 22/14582 Berichtswesen Bau-Monitoring 2023 vom 27. Februar 2024.](#)

⁵ Vgl. Alexander Kopp, Ganzheitliches Nachtragsmanagement des Auftraggebers, Düren 2020, S. 88. Fürst/Gomolka/Lenz/Gralla, Digitalisierung im Nachtragsmanagement, Bauwirtschaft 1/2020, S. 21 ff.; Organisationsmodelle im öffentlichen und privaten Hochbau, Eine institutionenökonomische Analyse, Berlin 2017.

Einheitliche Standards im Nachtragsmanagement bei den Realisierungsträgern

531. In der Drucksache zum Kostenstabilen Bauen wurde festgestellt, dass keine bzw. keine einheitlichen Vorgaben für den operativen Umgang mit Nachträgen in der Bauverwaltung vorhanden seien. Dies habe in der Praxis zu ungleichen Standards bei der Nachtragsbearbeitung zwischen den Realisierungsträgern geführt. Die Drucksache forderte daher die Schaffung vergleichbarer Standards im Nachtragsmanagement für die Realisierungsträger bei Abwicklung städtischer Bauvorhaben.

532. In der Drucksache war auch vorgesehen, dass bestehende Vorschriften und Regelwerke in der FHH auf die Inhalte der Drucksache anzupassen seien, damit sie eindeutig und verpflichtend für alle Beteiligten zur Anwendung kommen können.

Eine Arbeitsgruppe unter Beteiligung der im Jahr 2012 vorhandenen Realisierungsträger und unter Federführung der damaligen Behörde für Wirtschaft, Verkehr und Innovation (BWVI) sollte bis Ende Juni 2013 Vorgaben für ein solches auftraggeberseitiges Nachtragsmanagement entwickeln.

533. Der Rechnungshof hat festgestellt, dass unter der Federführung der BWVI keine Vorgaben für vergleichbare Standards im Nachtragsmanagement unter den Realisierungsträgern entwickelt wurden. Die eingesetzte Arbeitsgruppe erarbeitete bis Juli 2014 allgemeingehaltene Handlungsempfehlungen⁶, die lediglich Ansatzpunkte und erste Überlegungen für vergleichbare Standards lieferte. In den Handlungsempfehlungen heißt es, dass eine weitergehende Umsetzung mehr Zeitbedarf und deutlich mehr Personal- und Finanzmittel erfordern würde.

Einheitliche Standards fehlen noch immer

534. Nach der Erarbeitung der Handlungsempfehlungen sah die BWVI ihre Aufgabe als erfüllt an. Zu einer Weiterentwicklung des Nachtragsmanagements im Sinne der Drucksache kam es nicht. Auch ein ebenfalls mit der Drucksache geforderter Wissenstransfer zwischen den Realisierungsträgern wurde nicht initiiert. Die erarbeiteten Handlungsempfehlungen blieben ohne unmittelbare Auswirkungen.

535. Die damalige Behörde für Stadtentwicklung und Umwelt (BSU) hat im Jahr 2014 Vorschriften zum Nachtragsmanagement in die VV-Bau⁷ eingeführt. Diese regeln zum Beispiel, dass für jede Baumaßnahme ab 10 Mio. Euro Baukosten im Rahmen der Projektvorbereitung die Einrichtung eines Nachtragsmanagementsystems zu prüfen und ein etwaiger Verzicht zu begründen ist. Auch wurde im Rahmen der Projektvorbereitung festgelegt, dass die Entwicklung von Vorgaben für das Nachtragsmanagement im konkreten Projekt sowie deren Anwendung eine Realisierungsträgersaufgabe ist. Einheitliche Standards im Nachtragsmanagement sowie einen Wissenstransfer unter den Realisierungsträgern im Sinne der Drucksache wurden nicht in die VV-Bau eingeführt.

Keine Regelungen zur Vereinheitlichung in der VV-Bau

536. Die Erhebungen des Rechnungshofs bei den geprüften Realisierungsträgern ergaben, dass die Realisierungsträger sich eigene, unterschiedliche Vorgaben für den Umgang mit Nachträgen geschaffen haben.

⁶ Arbeitsgruppe Nachtragsmanagement Handlungsempfehlungen vom 21. Juli 2014.

⁷ Die VV-Bau ist das Regelwerk, das bei der Umsetzung städtischer Bauvorgaben verpflichtend einzuhalten ist.

537. Bezogen auf das Drucksachenziel, einheitliche Standards unter den Realisierungsträgern zu schaffen, verharret die FHH folglich auf dem Stand von 2013.
538. Der Rechnungshof hat dies gegenüber der Behörde für Verkehr und Mobilitätswende (BVM)⁸ und der Behörde für Stadtentwicklung und Wohnen (BSW)⁹ beanstandet.
539. Er hat die seit Ende 2021 für die Umsetzung des Kostenstabilen Bauens zuständige BSW¹⁰ aufgefordert, zusammen mit der BVM, das Thema „Nachtragsmanagement“ weiterzuverfolgen, ein Regelwerk zu entwickeln und in der VV-Bau Vorgaben sowohl für ein präventives als auch für ein reaktives Nachtragsmanagement einzuführen.
540. Die BSW und die BVM haben dies zugesagt.

Evaluierung des Nachtragsmanagements

541. In der Drucksache zum Kostenstabilen Bauen war festgelegt, dass die mit der Drucksache beschlossenen Maßnahmen regelmäßig alle vier Jahre unter Federführung der Senatskanzlei zur Erfahrungssicherung analysiert und bewertet werden.
542. Der Rechnungshof hat festgestellt, dass bisher keine Analyse und Bewertung der mit der Drucksache beschlossenen Maßnahmen und somit keine Evaluierung stattgefunden hat.
543. Der Rechnungshof hat die fehlende Evaluierung beanstandet und die seit Oktober 2021 zuständige BSW aufgefordert, diese nunmehr vorzunehmen, damit das beabsichtigte Ziel einer kontinuierlichen und gemeinsamen Weiterentwicklung des Nachtragsmanagements erreicht werden kann.
544. Die BSW hat dies zugesagt.

Evaluierung fehlt

Aktuelle Praxis im Nachtragsmanagement

545. Die VV-Bau¹¹ verpflichtet Bedarfs- und Realisierungsträger bei Projekten ab 10 Mio. Euro Baukosten nach Projektabschluss „Stärken und Schwächen“ der Projektvorbereitung systematisch auszuwerten und die Erkenntnisse in Vorgaben für zukünftige Bauprojekte umzusetzen. Die VV-Bau enthält keine Vorgaben, welche konkreten Aufgaben die Bedarfsträger hierbei wahrzunehmen haben. Die Ergebnisse der Auswertung sollten der Senatskanzlei bzw. der BSW, die die Aufgabe 2021 übernommen hat, gemeldet werden.
546. Der Rechnungshof hat festgestellt, dass die Bedarfsträger kaum Einfluss auf das Nachtragsmanagement in den Projekten nehmen. In der Regel wird das Nachtragsmanagement so angewandt, wie es die Realisierungsträger vorgeben. Eine

Keine Auswertung der Stärken und Schwächen in Projekten

⁸ Nach der Bürgerschaftswahl 2020 wurde die BWI aufgeteilt in die Behörde für Wirtschaft und Innovation (BWI) und die BVM; im weiteren Text ist von der BVM die Rede.

⁹ Durch Änderung des Verwaltungsbehördengesetzes ist im Juli 2015 die BSW aus der BSU hervorgegangen.

¹⁰ Verfügung BSW/ABH-L vom 30. September 2021.

¹¹ VV-Bau; Ziffer 2.9, Stand 1/2025.

systematische Auswertung der „Stärken und Schwächen“ erfolgte in keinem Fall, sodass seit Aufnahme der Verpflichtung zur Auswertung in die VV-Bau im Jahr 2014 auch keine Auswertungsergebnisse an die Senatskanzlei bzw. BSW gemeldet wurden.

Der beabsichtigte Erkenntnisgewinn, um das Nachtragsmanagement zu verbessern und weiterzuentwickeln, blieb daher aus.

547. Der Rechnungshof hat dies beanstandet. Er hat weiter beanstandet, dass die VV-Bau keine Regelungen dazu enthält, welche konkreten Aufgaben die Bedarfsträger – insbesondere im präventiven Nachtragsmanagement – zu erfüllen haben. Er hat die geprüften Realisierungs- und Bedarfsträger aufgefordert, zukünftig die geforderte Auswertung vorzunehmen sowie die Ergebnisse der BSW zu melden. Die BSW soll ihrerseits diese Auswertungen nach Projektabschluss einfordern und – soweit notwendig – bestehende Regelungen in der VV-Bau konkretisieren. Er hat die BSW zudem als Fachbehörde aufgefordert, Regelungen zur Rolle der Bedarfsträger zu erlassen.

548. Die geprüften Stellen haben dies zugesagt.

Empfehlungen des Rechnungshofs

549. Da ein Nachtragsmanagement mit einheitlichen Standards entsprechend den Vorgaben der Drucksache bisher nicht umgesetzt wurde und unter Berücksichtigung der Erkenntnisse aus der Bestandsaufnahme bei den Realisierungsträgern, empfiehlt der Rechnungshof insbesondere:

- eine umfassende Bestandsanalyse des Ist-Zustandes des Nachtragsmanagements der Realisierungsträger vorzunehmen, auch um von den unterschiedlichen Ansätzen, Impulsen und Ideen der Realisierungsträger bei der Weiterentwicklung und Schaffung einheitlicher Vorgaben und Standards zu lernen,
- ein besonderes Augenmerk auf das präventive Nachtragsmanagement zu legen, da mangelhafte Planungen ein häufiger Auslöser für kostenintensive Nachtragsforderungen von Baufirmen sind. Damit kann vermieden werden, dass diese gegebenenfalls gezielt Planungslücken ausnutzen, um preisgünstige Wettbewerbsangebote im Nachhinein finanziell zu optimieren,
- die Vorgaben der VV-Bau zum Nachtragsmanagement unter Einbeziehung von Spezialistinnen und Spezialisten zu prüfen und zu überarbeiten,
- dabei insbesondere auch eindeutige und umfassende Vorgaben zur Dokumentation des gesamten Nachtragsprozesses zu schaffen, auch zur Verbesserung der Nachweismöglichkeiten bei Streitigkeiten,
- die Digitalisierungsmöglichkeiten im Rahmen des Nachtragsmanagements im Sinne der Digitalisierungsstrategie der FHH auszuschöpfen,
- einheitliche Auswertungs- und Statistikmöglichkeiten bereitzustellen, die von den Realisierungsträgern zur Projektauswertung bei Nachträgen genutzt werden können.

550. Die geprüften Stellen haben zugesagt, die Empfehlungen zu prüfen.

Soziales und Bildung

Finanzierung der öffentlich-rechtlichen Unterbringung

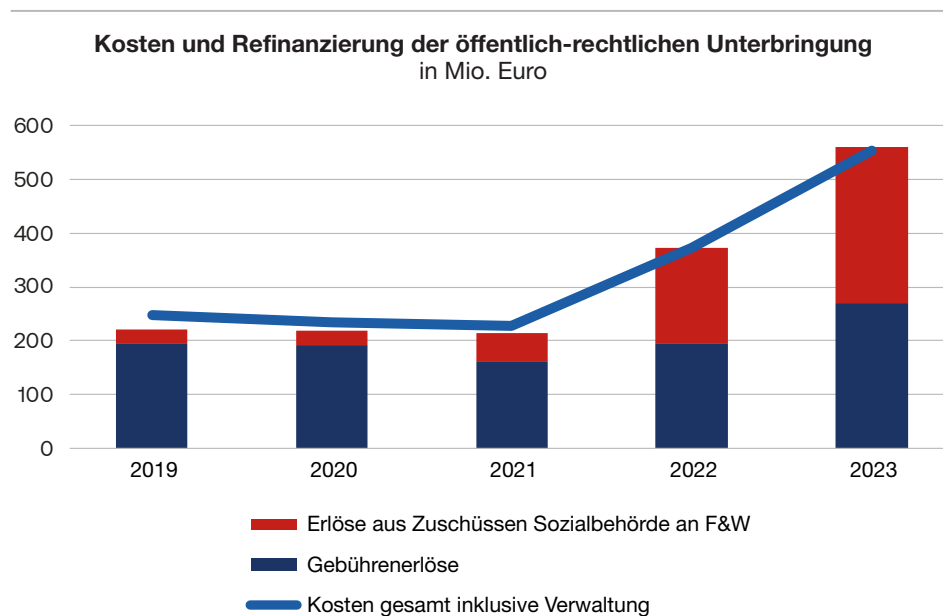
Behörde für Gesundheit, Soziales und Integration / F&W Fördern & Wohnen AöR

551. Die öffentlich-rechtliche Unterbringung ist eine Pflichtaufgabe der Freien und Hansestadt Hamburg (FHH) auf Grundlage des Gesetzes zum Schutz der öffentlichen Sicherheit und Ordnung. In ihrem Rahmen werden akut wohnungslose Menschen ohne Möglichkeiten zur Selbsthilfe vorübergehend untergebracht. Diese Aufgabe wird überwiegend durch die F&W Fördern & Wohnen AöR (F&W) wahrgenommen.
552. Die Finanzierung der öffentlich-rechtlichen Unterbringung soll vorrangig durch Gebühren erfolgen, die durch F&W nach der „Gebührenordnung für öffentlich veranlasste Unterbringungen“ (Gebührenordnung) von den untergebrachten Personen zu erheben sind.¹ Nicht alle bei F&W entstehenden Kosten der öffentlich-rechtlichen Unterbringung sind gebührenfähig, so insbesondere nicht die Kosten für Wachdienste und Catering. Die Differenz zwischen den Gebührenerlösen und den Gesamtkosten wird durch die Behörde für Gesundheit, Soziales und Integration (Sozialbehörde)² kompensiert.
553. Die öffentlich-rechtlich untergebrachten Personen als Gebührenschuldner haben überwiegend Leistungsansprüche nach dem SGB II (Bürgergeld, Grundsicherung für Arbeitsuchende), dem SGB XII (Sozialhilfe) oder dem Asylbewerberleistungsgesetz (AsylbLG). Die Gebühren für die Unterbringung werden hierbei als Bedarfe für Unterkunft und Heizung anerkannt und regelhaft durch das Amt für Migration der Behörde für Inneres und Sport (BIS), das Jobcenter team.arbeit.hamburg bzw. die Fachämter für Grundsicherung und Soziales in den Bezirksämtern direkt an F&W überwiesen. Soweit die Gebühren nach dem SGB II oder SGB XII anerkannt werden, löst dies einen Anspruch der FHH gegenüber dem Bund auf eine Kostenerstattung bzw. -beteiligung aus.
554. Aufgrund des hohen Anstiegs der Anzahl an Zugewanderten mit Unterbringungsbedarf³ erhöhten sich die Gesamtkosten der öffentlich-rechtlichen Unterbringung in den vergangenen Jahren auf zuletzt mehr als eine halbe Milliarde Euro jährlich. Während F&W im Jahr 2019 noch 79 % der Gesamtkosten über Gebühren refinanzierte, betrug dieser Anteil im Jahr 2023 nur noch 49 %. Der gesunkene Kostendeckungsgrad ist u. a. darauf zurückzuführen, dass Catering- und Wachkosten, die mit der Unterbringung in Hotels und Notstandorten anfallen, keine Unterkunftskosten darstellen und rechtlich nicht über die Gebühr abgerechnet werden dürfen.

¹ § 14 Absatz 1 in Verbindung mit § 13 Absatz 2 Satz 1 Nr. 2 des Gesetzes über die Anstalt öffentlichen Rechts f & w fördern und wohnen AöR (FWG).

² Zum Zeitpunkt des Prüfungsbeginns bis zur Neustrukturierung der Behörden zum 1. Juli 2025 ([Bürger-schaftsdrucksache 23/434 vom 20. Mai 2025](#)) lautete die Bezeichnung „Behörde für Arbeit, Gesundheit, Soziales, Familie und Integration“.

³ Am 30. September 2025 waren in Hamburg 40.151 Personen öffentlich-rechtlich untergebracht. Quelle: Lagebericht der Stabsstelle Flüchtlinge und übergreifende Aufgaben vom 16. Oktober 2025.



Quelle: Eigene Darstellung auf Grundlage von Daten von F&W, der Sozialbehörde sowie aus SAP BI. Finale Daten für das Jahr 2024 lagen noch nicht vor

Gebühren

555. Bei der Ermittlung der durch Gebühren abzudeckenden Kosten der öffentlich-rechtlichen Unterbringung sind gemäß § 14 FWG in Verbindung mit § 6 Absatz 1 Gebührengesetz die nach betriebswirtschaftlichen Grundsätzen ansatzfähigen Gesamtkosten anzusetzen. Diese sollen bei der Festlegung der Gebühr nicht unterschritten werden (Kostendeckungsgrundsatz).

Kalkulation des Gebührentatbestandes „Wohnunterkünfte“

556. Im 1. Halbjahr 2023 zeichnete sich ab, dass dauerhaft ein hoher Bedarf der Unterbringung von Asyl- und Schutzsuchenden aus der Ukraine sowie sonstigen Krisenregionen bestehen würde. Die Sozialbehörde entschloss sich daher, die Gebühren für die öffentlich-rechtliche Unterbringung unterjährig neu zu kalkulieren und eine Gebührenerhöhung für „Wohnunterkünfte“ bereits zum September 2023 statt erst zum Januar 2024 zu veranlassen, um einen erheblichen finanziellen Nachteil für den Hamburger Haushalt durch zu niedrige Gebühren abzuwenden. Hierbei setzte sie die prognostizierten Ist-Kosten des laufenden Jahres 2023 an. Nach dem Gebührenrecht hätten jedoch die im Folgejahr 2024 voraussichtlich entstehenden Kosten angesetzt werden müssen. So ging sie auch in den darauffolgenden Jahren vor. Im Ergebnis lagen die Gebühren trotz der vorgezogenen Kalkulation in den Jahren 2023 und 2024 unter den tatsächlich gebührenfähigen Kosten, sodass die Sozialbehörde F&W die Differenz kompensieren musste (vgl. Tz. 554).
557. Die Sozialbehörde begründet ihre Vorgehensweise damit, dass es in den letzten Jahren erhebliche Schwankungen im Unterbringungsbedarf gegeben habe, aufgrund derer eine valide Prognose schwierig gewesen sei. Der Rechnungshof kann bezogen auf die vergangenen Jahre die Ausführungen der Sozialbehörde nachvollziehen. Aufgrund der nunmehr eingetretenen Stabilisierung des Unterbringungsbedarfes ist eine prospektive Planung entsprechend dem Gebührenrecht aber wieder möglich und geboten.

*Rückkehr zur
prospektiven Ge-
bührenkalkulation
geboten*

558. Der Rechnungshof hat die Sozialbehörde aufgefordert, zukünftig die Gebührenkalkulationen auf Grundlage der voraussichtlich im Folgejahr entstehenden Kosten vorzunehmen und, soweit F&W einzelne Kostenfaktoren nicht valide abschätzen kann, bei der Gebührenkalkulation von konservativen Annahmen auszugehen.
559. Die Sozialbehörde hat dies zugesagt.

Darstellung des Kostendeckungsgrades

560. In der jährlichen Gebührendrucksache sollen die Behörden eine Aussage zur bisherigen sowie zu der für die Zukunft erwarteten Kostendeckung treffen. Die Sozialbehörde hat in den Gebührendrucksachen 2023 und 2024 zum Gebührentatbestand „Wohnunterkünfte“ nicht die erzielten, sondern die ursprünglich erwarteten Kostendeckungsgrade erneut ausgewiesen. Dies suggerierte im Ergebnis eine volle Kostendeckung und führte somit zu einer falschen Grundlage für die Beschlussfassung des Senats über die Gebührendrucksache.
561. Bezogen auf den künftig erwarteten Kostendeckungsgrad hat der Rechnungshof festgestellt, dass die Sozialbehörde in der Gebührenanpassung zum Januar 2023 einen Wert von 100 % ausgewiesen hat. Dabei hat sie es unterlassen, auf die Prognoseunsicherheiten hinsichtlich des Kostendeckungsgrads hinzuweisen, obwohl die Auswirkungen des Ukrainekriegs auf den Unterbringungsbedarf und die daher zu erwartenden Kosten nicht valide abschätzbar waren.
562. Der Rechnungshof hat die fehlende Ausweisung der tatsächlich erzielten Kostendeckungsgrade des Gebührentatbestandes „Wohnunterkünfte“ in den Gebührendrucksachen 2023 und 2024 beanstandet. Er hat kritisiert, dass die Sozialbehörde bei der Gebührenanpassung den erwarteten Kostendeckungsgrad ohne Erläuterung der hohen Prognoseunsicherheiten mit 100 % ausgewiesen hat.

Kein Hinweis auf bestehende Kostenunsicherheiten

Der Rechnungshof hat die Sozialbehörde aufgefordert, künftig die bisher tatsächlich erzielten Kostendeckungsgrade darzustellen. Soweit der erwartete Kostendeckungsgrad mit hohen Unsicherheiten insbesondere aufgrund der Unvorhersehbarkeit der weiteren Entwicklung des Unterbringungsbedarfs verbunden ist, hat er die Sozialbehörde aufgefordert, entsprechende Hinweise in die Erläuterungen zur jeweiligen Gebührendrucksache aufzunehmen.

563. Die Sozialbehörde hat dies zugesagt.

Fehlende Gebührenerhebung für Übernachtungsstätten

564. Die Gebührenordnung sieht für die Nutzung von Übernachtungsstätten eine Gebührenerhebung ohne Ausnahmen vor. Dennoch erhob F&W nicht in allen Fällen die festgelegten Gebühren. Für die Nutzung des „Winternotprogramms“ erhob F&W gar keine Gebühren. Auch für die Inanspruchnahme der Übernachtungsstätten „FrauenZimmer“ und „Pik As“ verzichtete F&W in einer Vielzahl von Fällen auf eine Gebührenerhebung von den Untergebrachten, ohne dass hierfür eine Rechtsgrundlage bestand. Der FHH sind hierdurch allein für das Jahr 2024 Erlöse von mehr als einer halben Million Euro entgangen.
565. Der Rechnungshof hat dies beanstandet. Soweit aus sachlichen Erwägungen von einem bestimmten Personenkreis für die Übernachtungen keine Gebühren erhoben werden sollen, hat der Rechnungshof die Sozialbehörde aufgefordert,

Erlösausfälle in Höhe von rund 500 Tsd. Euro im Jahr 2024 aufgrund nicht erhobener Gebühren

spätestens mit der nächsten Gebührendrucksache eine Änderung der Gebührenordnung herbeizuführen und damit die erforderliche Rechtsgrundlage zu schaffen.

566. Die Sozialbehörde hat dies zugesagt.

Fehlende Erhebung von Gebühren und Streichung des Gebührentatbestands „Erstaufnahmeeinrichtungen“

567. Analog zur Gebühr für die Wohnunterkünfte sollte mit dem Gebührentatbestand „Erstaufnahmeeinrichtungen“ für die Unterbringung von sog. Überresidenten eine vollständige Kostendeckung der berücksichtigungsfähigen Gesamtkosten erreicht werden. Bei Überresidenten handelt es sich um umzugsberechtigte Schutzsuchende, die infolge fehlender anderweitiger Unterbringungsmöglichkeiten in der öffentlich-rechtlichen Unterbringung länger als sechs Monate auf den Aufenthalt in Einrichtungen der Erstaufnahme angewiesen sind. Sofern diesen Personen Leistungen nach dem SGB II oder SGB XII gewährt und in diesem Zusammenhang Gebühren für die Unterbringung im Rahmen der Anspruchsermittlung als Bedarfe für Unterkunft und Heizung anerkannt werden, löst dies Ansprüche der FHH auf eine Bundesbeteiligung bzw. Bundeserstattung aus (Tz. 553).

568. F&W erhob mindestens seit dem Jahr 2018 keine Gebühren für die Unterbringung von Überresidenten, obwohl die Gebührenordnung dies vorsah. Zum 1. September 2024 strich der Senat auf Vorschlag der Sozialbehörde den Gebührentatbestand aus der Gebührenordnung. Er begründete dies mit der zeitweilig geringen Anzahl an Überresidenten und dem hohen Verwaltungsaufwand.

Gebühren entgegen Gebührenordnung nicht erhoben

569. Der Rechnungshof hält diese Begründung für nicht nachvollziehbar, da die betreffende Amtshandlung weiterhin in einer relevanten Anzahl von Fällen erbracht wird und die Erhebung von Gebühren hier zur Kostendeckung beitragen könnte.

Erstattungsansprüche gegenüber dem Bund können nicht geltend gemacht werden

**Anzahl Überresidenten mit Anspruch nach SGB II oder SGB XII
(Jahresdurchschnitt)**

2022	2023	2024
94	350	729

Quelle: [Bürgerschaftsdrucksache 22/13026](#) vom 26. September 2023, Monatliche Lagebilder Asyl- und Schutzsuchende in Hamburg

Allein durch die Streichung des Gebührentatbestands entgehen der FHH bei einer weiterhin gleichbleibenden Anzahl an Überresidenten mit Leistungsansprüchen nach dem SGB II bzw. SGB XII im Jahr 2025 rund 1,8 Mio. Euro.

570. Der Rechnungshof hat die fehlende Gebührenerhebung durch F&W sowie die Streichung des Gebührentatbestandes und die damit verbundene Inkaufnahme von Mindererlösen als Verstoß gegen den Kostendeckungsgrundsatz beanstandet. Er hat die Sozialbehörde aufgefordert, die Wiederaufnahme des Gebührentatbestandes „Erstaufnahmeeinrichtungen“ in die Gebührenordnung zu prüfen.

571. Die Sozialbehörde hat zugesagt, spätestens im Vorwege der Gebührendrucksache zum Januar 2027 eine Wirtschaftlichkeitsberechnung durchzuführen, auf Basis derer sie über die Wiedereinführung eines Gebührentatbestandes für Erstaufnahmeeinrichtungen entscheidet.

Gebührenauffälle bei F&W

572. In den letzten Jahren ist der Umfang von Gebührenauffällen bei F&W stark angestiegen. Es handelte sich um Gebührenforderungen, die durch F&W niedergeschlagen wurden. Während diese im Jahr 2022 noch 3,6 Mio. Euro betrugen, lagen sie Ende 2024 bereits bei 12,8 Mio. Euro. F&W hat hierzu erklärt, dass es aufgrund der hohen Ankunftszeiten als Folge des russischen Angriffskrieges in den Jahren 2022 und 2023 bei stark wechselnden Unterbringungen in Hotels nicht möglich gewesen sei, Gebührenschuldner konsequent zu verfolgen. Offene Gebühren würden nach Niederschlagungen weiterverfolgt und bei erfolgreicher Vereinnahmung gegen die erfolgte Niederschlagung verrechnet.
573. Gebührenauffälle bei F&W werden durch die Sozialbehörde kompensiert (vgl. Tz. 552). Eine Vereinbarung, welche Schritte F&W vorgenommen haben muss, damit offene Gebührenforderungen als Gebührenauffälle klassifiziert und damit kompensiert werden können, gibt es nicht. Vielmehr geben interne Vorgaben von F&W lediglich vor, dass Gebührenschaften, die nicht innerhalb von zwölf Monaten beglichen werden, niedergeschlagen werden.
574. Der Rechnungshof hat beanstandet, dass die Sozialbehörde weder vorgegeben hat, in welchen konkreten Fällen bei F&W ausgefallene Gebühren von ihr kompensiert werden, noch F&W verpflichtet hat, geeignete Maßnahmen zur Verfolgung offener Forderungen zu ergreifen. Er hat zudem beanstandet, dass F&W bisher weder geeignete Regelungen zu Vollstreckungsmaßnahmen erlassen hat, noch entsprechende Maßnahmen – wenn notwendig – einleitet.
575. Er hat daher die Sozialbehörde aufgefordert, bis Juni 2026 mit F&W ein Konzept mit geeigneten Maßnahmen zur Vermeidung vorschneller Niederschlagungen und zur nachhaltigen Verfolgung von Gebührenforderungen zu erarbeiten und umzusetzen.
576. Die Sozialbehörde hat dies zugesagt.

Haushalt

Abbildung der Gesamtkosten der öffentlich-rechtlichen Unterbringung

577. Die Gesamtkosten der öffentlich-rechtlichen Unterbringung sind in den letzten Jahren erheblich angestiegen. Sie betrugen zuletzt mehr als eine halbe Milliarde Euro jährlich (Tz. 554). Es gibt keine haushaltsrechtliche Verpflichtung, diese Gesamtkosten im Haushaltsplan oder an anderer Stelle zu veröffentlichen. Aufgrund ihres erheblichen finanziellen Umfangs hält es der Rechnungshof aber für sachgerecht, für die Bürgerschaft und Öffentlichkeit entsprechende Transparenz herzustellen.
578. Der Rechnungshof hat der Sozialbehörde daher empfohlen zu prüfen, ob die Gesamtkosten für die öffentlich-rechtliche Unterbringung künftig an geeigneter Stelle veröffentlicht werden.
579. Die Sozialbehörde hat dies zugesagt.

*Gesamtkosten
von über 500 Mio.
Euro nicht
transparent*

Unterveranschlagung der öffentlich-rechtlichen Unterbringung im Haushalt 2025/2026

580. Die Angaben zum Haushalt müssen nach den Grundsätzen der Haushaltswahrheit und -klarheit vollständig, transparent und inhaltlich richtig sein. Zudem muss der Haushaltsplan in Beachtung des Grundsatzes der Vollständigkeit alle im Haushaltsjahr voraussichtlich entstehenden Kosten enthalten (Artikel 66 Verfassung der FHH in Verbindung mit § 12 Absatz 2 LHO).
581. Der Einzelplan der Sozialbehörde umfasst auch Kosten zur Finanzierung der öffentlich-rechtlichen Unterbringung. Sie sind dem Produkt „Besondere Hilfen zum Wohnen und zur Unterbringung“ der Produktgruppe 253.03 zugeordnet. Mit dem Haushaltsplan 2025/2026 wurden gegenüber dem Ist für das Jahr 2023 signifikant reduzierte Kosten vorgesehen. Während für das Jahr 2023 Ist-Kosten in Höhe von 325 Mio. Euro verursacht wurden, plante die Sozialbehörde für das Jahr 2025 nur mit Kosten in Höhe von 162 Mio. Euro. Dies entspricht einer angenommenen Kostenreduzierung von rund 50 %.
582. Die Sozialbehörde ging bei der Veranschlagung u. a. davon aus, dass von den über 6.000 vorgehaltenen Hotelplätzen rund 2.500 abgebaut sowie die Unterbringung in Notstandorten wie den Messehallen beendet werden könnten. Unter diesen Annahmen plante sie im Laufe des Jahres 2024 für Catering und Wachdienste in der öffentlich-rechtlichen Unterbringung für das Jahr 2025 lediglich 10 Mio. Euro ein, während bereits im Jahr 2023 allein für Catering Kosten in Höhe von 107 Mio. Euro entstanden waren. Es war daher offenkundig, dass die getroffenen Annahmen zu niedrig waren.
583. Der Rechnungshof hat die zu niedrige Veranschlagung der Kosten für die öffentlich-rechtliche Unterbringung für das Jahr 2025 als Verstoß gegen den Grundsatz der Vollständigkeit beanstandet und die Sozialbehörde aufgefordert, künftig die voraussichtlich entstehenden Kosten mit größtmöglicher Genauigkeit im Haushaltsplan zu veranschlagen.
584. Die Sozialbehörde hat dies zugesagt.

Übernahme der Kosten der BIS aus dem Etat der Sozialbehörde

585. Der Grundsatz der sachlichen Bindung (§ 47 Absatz 1 LHO) ist ein zentraler Haushaltsgrundsatz zur Wahrung des Budgetrechts der Bürgerschaft. Die Zweckbestimmung des Haushaltsplans setzt dem Verwaltungshandeln eine maßgebliche Grenze.
586. F&W betreibt im Rahmen der Erstaufnahme Asylbewerbender Notstandorte, die in die Zuständigkeit der BIS fallen (derzeit 2.262 Plätze), sowie einen Notstandort in der Zuständigkeit der Sozialbehörde (derzeit 140 Plätze).
587. Der Rechnungshof hat festgestellt, dass die Kosten aller Notstandorte aus dem Etat der Sozialbehörde refinanziert werden. Für das Jahr 2024 erfolgten entsprechende Zahlungen in Höhe von 37,5 Mio. Euro. Die Sozialbehörde hat hierzu ausgeführt, dass die Notstandorte nach Beginn des Ukraine-Konflikts sowohl im Rahmen der Erstaufnahme als auch der öffentlich-rechtlichen Unterbringung genutzt wurden. Eine klare Zuordnung zur Zuständigkeit der BIS bzw. der Sozialbehörde sei nicht immer möglich gewesen.

**37,5 Mio. Euro
aus falschem
Budget**

588. Der Rechnungshof hat anerkannt, dass die Sozialbehörde im Verlauf des Jahres 2022 infolge des Angriffs auf die Ukraine mit einem hohen Unterbringungsdruck konfrontiert war. Dies durfte jedoch nicht dazu führen, dass Kosten im Einzelplan 4 der Sozialbehörde verursacht wurden und nach wie vor werden, die nicht von dem Leistungszweck der in Anspruch genommenen Produktgruppe umfasst sind.
589. Der Rechnungshof hat die Inanspruchnahme von Kostenermächtigungen aus dem Einzelplan 4 der Sozialbehörde zur Finanzierung der Notstandorte in Zuständigkeit der BIS als einen Verstoß gegen den Grundsatz der sachlichen Bindung beanstandet und die Sozialbehörde aufgefordert, ausschließlich für die in ihrer Zuständigkeit liegenden Einrichtungen der öffentlich-rechtlichen Unterbringung Kostenermächtigungen in Anspruch zu nehmen.
590. Die Sozialbehörde hat dies zugesagt.

Kennzahlenwerte

591. Die Kennzahlen zur öffentlich-rechtlichen Unterbringung im Haushaltsplan⁴ wurden zum Teil in unzutreffender Höhe ausgewiesen. Die Sozialbehörde beantragte mit der [Nachbewilligungsdrucksache 22/13026 vom 26. September 2023](#) für das Jahr 2023 einen Mehrbedarf in Höhe von 127,4 Mio. Euro für Kosten aus Transferleistungen. Die Auswirkungen auf den Leistungszweck, hier die zusätzlich geschaffene Anzahl der Plätze zur öffentlichen Unterbringung, legte die Behörde nicht dar. Die Anzahl der Plätze wurde um ca. 25 % zu niedrig ausgewiesen.
592. Der Rechnungshof hat dies beanstandet und die Sozialbehörde aufgefordert, künftig die Auswirkungen auf den Leistungszweck korrekt darzustellen.
593. Die Sozialbehörde hat dies zugesagt.

Anzahl der Plätze
zur Unterbringung
um 25 % zu niedrig
ausgewiesen

Aktenführung

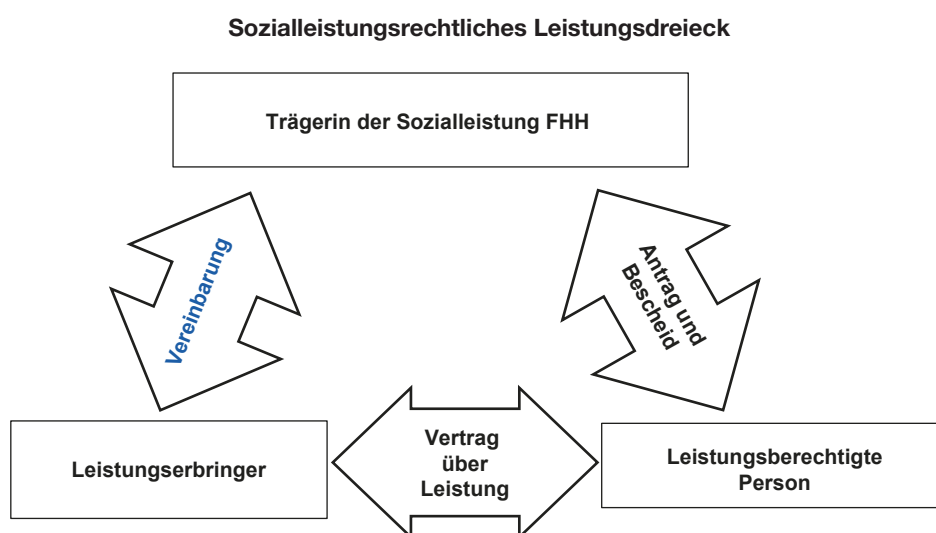
594. Der Rechnungshof hat festgestellt, dass die Aktenführung der Sozialbehörde zur öffentlich-rechtlichen Unterbringung nicht den Anforderungen ihrer eigenen Aktenordnung entspricht.
595. Er hat dies beanstandet und die Sozialbehörde aufgefordert, die eigene Aktenordnung vollumfänglich zu beachten und eine geordnete Aktenführung sicherzustellen, indem zukünftig zeitnah eine vollständige und revisionssichere Verfügung des Schriftgutes zu den Akten vorgenommen sowie das Verwaltungshandeln jederzeit nachvollziehbar und überprüfbar dokumentiert wird.
596. Die Sozialbehörde hat dies zugesagt.

⁴ Einzelplan 4, Produktgruppe 253.03.

Vergütungsfinanzierte Sozialleistungen

Behörde für Gesundheit, Soziales und Integration

597. Die Behörde für Gesundheit, Soziales und Integration (Sozialbehörde)¹ ist gemäß § 18 ff. SGB I (Allgemeiner Teil) u. a. Trägerin für Leistungen der Sozialhilfe, der Sozialen Entschädigung, der Eingliederungshilfe sowie für Leistungen zur Rehabilitation und Teilhabe behinderter Menschen. Sie ist dafür verantwortlich, dass die für die Ausführung dieser Sozialleistungen erforderlichen Dienste und Einrichtungen rechtzeitig und ausreichend zur Verfügung stehen.²
598. Mit Ausnahme der direkt an die Leistungsberechtigten auszahlenden sozialen Geldleistungen³, erfolgt die Leistungserbringung durch Dritte (Leistungserbringer) im sog. sozialleistungsrechtlichen Leistungs-dreieck. Die von der FHH mit den Leistungserbringern abgeschlossenen Vereinbarungen bestehen aus einer Leistungs- und einer Vergütungsvereinbarung. In der Vergütungsvereinbarung wird ein Entgelt pro Leistungseinheit vereinbart.



Quelle: Darstellung Rechnungshof

599. Der Rechnungshof hat für die Vereinbarungen der Eingliederungshilfe gemäß § 131 SGB IX (Rehabilitation und Teilhabe von Menschen mit Behinderungen) und der Leistungen der Sozialhilfe gemäß § 76 SGB XII (Sozialhilfe) untersucht, wie sie geschlossen und fortgeschrieben werden.
600. Im Jahr 2023 hat die FHH aus Vereinbarungen für Eingliederungsleistungen nach dem SGB IX rund 660 Mio. Euro verausgabt. Davon wurden 405 Mio. Euro aufgrund von Vergütungsvereinbarungen für im Einzelfall abgerechnete Leistungen

¹ Zum Zeitpunkt des Prüfungsbeginns bis zur Neustrukturierung der Behörden zum 1. Juli 2025 ([Bürger-schaftsdrucksache 23/434](#)) lautete die Bezeichnung „Behörde für Arbeit, Gesundheit, Soziales, Familie und Integration“.

² § 17 SGB I.

³ Wie zum Beispiel die Hilfen zum Lebensunterhalt nach dem 3. Kapitel SGB XII (Sozialhilfe).

ausgezahlt, während 255 Mio. Euro über mehrjährige Trägerbudgets⁴ gewährt wurden. Für Leistungen der Sozialhilfe nach dem SGB XII wurden rund 8 Mio. Euro aufgrund von Vergütungsvereinbarungen aufgewendet.

Abschluss von Neuverträgen

601. Die Trägerin der Sozialleistungen hat die Pflicht, beim Abschluss von Vereinbarungen zu vergütungsfinanzierten Sozialleistungen die Grundsätze der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit zu beachten.⁵ Die Vergütungen dürfen das Maß des Notwendigen nicht überschreiten. Um eine entsprechende Überprüfung durch die Sozialbehörde zu ermöglichen, reichen die Leistungserbringer für den Abschluss von Neuverträgen Kalkulationsblätter ein. In diesen geben sie an, welche Personal- und Sachkosten für die von ihnen zu erbringenden Leistungen entstehen.
602. Nach dem in § 124 Absatz 1 SGB IX vorgesehenen „externen Vergleich“ der Leistungserbringer ist die geforderte Vergütung wirtschaftlich angemessen, wenn sie im Vergleich mit der Vergütung vergleichbarer Leistungserbringer im unteren Drittel liegt. Liegt sie oberhalb des unteren Drittels, kann sie wirtschaftlich angemessen sein, sofern sie nachvollziehbar auf einem höheren Aufwand beruht und wirtschaftlicher Betriebsführung entspricht.
603. Die Sozialbehörde hat vorgetragen, dass sie bei der Prüfung der wirtschaftlichen und sparsamen Leistungserbringung im Rahmen der Eingliederungshilfe zusätzlich zum „externen“ einen „internen Vergleich“ zur Plausibilisierung einzelner Kostenpositionen durchführe. Beim „internen Vergleich“ prüfe sie den Ressourceneinsatz, beispielsweise das benötigte Betreuungspersonal, in Bezug auf die zu vereinbarende Leistung und die Kosten der Ressourcenbeschaffung. Seien die geltend gemachten Kosten nicht nachvollziehbar und plausibel, fordere sie den Leistungserbringer auf, diese entsprechend darzulegen. Beim „externen Vergleich“ bildeten alle vertraglich gebundenen Leistungserbringer der FHH mit der gleichen Leistungsart die Vergleichsgruppe. Ausgenommen seien Leistungserbringer, die aufgrund von Zielgruppe und trägerspezifischer Leistung nicht vergleichbar seien.
604. Der Rechnungshof konnte die vorgetragene Vorgehensweise weder beim „internen“ noch beim „externen Vergleich“ anhand der Akten nachvollziehen. In den sog. Zustimmungsvermerken der Sozialbehörde wurden regelmäßig nur die Kostenkalkulationen im Ergebnis als „plausibel“ oder „als sparsam und wirtschaftlich“ bewertet. Der Rechnungshof hat weder schriftliche Unterlagen vorgefunden, die eine stichprobenartige Verifizierung der Angaben der Leistungserbringer im Rahmen des „internen Vergleichs“ belegt hätten, noch Kriterien und Belege wie und mit welchen vergleichbaren Leistungserbringern der „externe Vergleich“ durchgeführt wurde. Dies soll nach Auskunft der Sozialbehörde u. a. damit zusammenhängen, dass die Vergleiche in IT-gestützten Tools durchgeführt werden und nur das Ergebnis in einem standardisierten Zustimmungsvermerk festgehalten wird.
605. Die Sozialbehörde hat weiter angegeben, neben dem „internen“ und dem „externen Vergleich“, sog. anlassbezogene Wirtschaftlichkeits- und Qualitätsprüfungen gemäß § 128 SGB IX im Rahmen ihres ministeriellen Zuständigkeitsbereichs vorzunehmen. In den letzten zwei Jahren hat die Behörde vier derartige Prüfungen

*Bewertung der
Kostenkalkulationen nicht
nachvollziehbar*

⁴ Zu den Trägerbudgets hat sich der Rechnungshof im [Jahresbericht 2023, Tz. 225 bis 259](#), geäußert.

⁵ § 123 Absatz 2 Satz 2 SGB IX bzw. § 75 Absatz 1 SGB XII sowie § 7 LHO.

durchgeführt. Dabei wurde bei zwei Leistungserbringern unwirtschaftliches missbräuchliches Verhalten festgestellt. Wegen fehlender hierfür erforderlicher Ressourcen sei eine Ausweitung solcher Prüfungen momentan nicht möglich. Die Sozialbehörde plane jedoch, einen Prüfdienst aufzubauen, der entsprechende Prüfungen regelhafter vornehmen könne.

606. Der Rechnungshof befürwortet die Überlegungen der Sozialbehörde zur Einrichtung eines Prüfdienstes zur regelhaften Durchführung von Prüfungen nach § 128 SGB IX. Bereits vor dem Abschluss von Vergütungsvereinbarungen muss jedoch die Möglichkeit der Vorlage von geeigneten Nachweisen genutzt werden.
607. Der Rechnungshof hat beanstandet, dass die Sozialbehörde für den Abschluss von neuen Vereinbarungen zur Feststellung der Wirtschaftlichkeit der von den Leistungserbringern vorgelegten Angebote nicht dokumentiert hat,
- nach welchen Kriterien der gesetzlich vorgesehene „externe Vergleich“ und insbesondere die Ermittlung vergleichbarer Leistungsanbieter erfolgt,
 - welche Maßstäbe und Regelungen zur Plausibilisierung der Angaben der Leistungserbringer sowie zur Nachforderung von Unterlagen für den „internen Vergleich“ bestehen, und
 - auf welchen Grundlagen die Entscheidungen über den Abschluss von Vergütungsvereinbarungen im Einzelfall beruhen.
608. Der Rechnungshof hat die Sozialbehörde aufgefordert, die Anwendung geeigneter Kriterien und Maßstäbe für die Überprüfung der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit der Angebote der Leistungserbringer sicherzustellen und ihre Anwendung zu dokumentieren. Dies gilt auch für die in IT-gestützten Tools vorgenommenen Vergleiche.
609. Die Behörde hat vorgetragen, dass die dargestellten Maßnahmen ausreichen würden, um die Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit der Vergütungen und die Plausibilität der Kostenkalkulation bei Abschluss der Vergütungsvereinbarungen im Sinne der gesetzlichen Vorschriften (§ 124 Absatz 1 SGB IX) überprüfen zu können. Sie hat eine Verbesserung der Dokumentation zugesagt.
610. Der Rechnungshof merkt an, dass die zugesagte Dokumentation Voraussetzung für eine Bewertung der vorgetragenen Maßnahmen ist.

*Nachweise vor
Abschluss der
Vereinbarungen
anfordern*

Pauschale Anpassungen von Vergütungsvereinbarungen

611. Während sich die Leistungsvereinbarungen (Tz. 598) ohne Kündigung jeweils um ein weiteres Jahr verlängern, werden die Vergütungsvereinbarungen regelmäßig für ein Jahr abgeschlossen. Nach Ablauf des Vereinbarungszeitraums gilt nach dem SGB IX bzw. SGB XII die vereinbarte Vergütung bis zum Inkrafttreten einer neuen Vergütungsvereinbarung weiter.
612. Nur wenn der Leistungserbringer einen Antrag auf Änderung der bisherigen Vergütung stellt, findet eine Überprüfung der Plausibilität (Tz. 603) der vom Leistungserbringer vorzulegenden Kostenaufstellung statt. Ansonsten werden die Vergütungssätze auf Basis der beim erstmaligen Abschluss der jeweiligen Vereinbarung

festgestellten Vergütung, dem sog. Basiswert, jährlich pauschal angepasst. Diese pauschalen Anpassungen beruhen auf Entscheidungen der jeweils zuständigen Vertragskommission. Sie berücksichtigen Tarifierpassungen, die Steigerung des Lebenshaltungskostenindex und andere Kostensteigerungen für die Leistungserbringer.

613. Der Rechnungshof hatte in einer früheren Prüfung festgestellt⁶, dass Vergütungssätze über viele Jahre ohne Überprüfung der ihnen zugrunde liegenden Kostenstruktur pauschal angepasst worden waren. Bereits kleine Unterschiede oder Fehler in der Kalkulation können jedoch über die Jahre zu erheblichen Unterschieden in der Höhe von Vergütungssätzen führen. Bei dieser jahrelangen Fortschreibungspraxis fällt es nicht auf, wenn sich einzelne, dem Basiswert zugrunde gelegte Kostenpositionen verändern. Eventuelle Kostenreduzierungen⁷ bleiben unbemerkt. Dennoch hat die Sozialbehörde diese Praxis beibehalten.
614. Die Behörde hat vorgetragen, dass eine regelhafte Prüfung von Kalkulationen im Rahmen von pauschalen Fortschreibungen bei derzeit 354 Vereinbarungen im SGB IX nicht verwaltungseffizient durchführbar sei. Die Kalkulation, die beim erstmaligen Abschluss einer Vergütungsvereinbarung als wirtschaftlich und sparsam festgestellt wurde, sei nach ihrem Verständnis gemäß § 127 Absatz 1 SGB IX verbindlich. Die Sozialbehörde verwende für den internen Gebrauch bereits jetzt eine Checkliste, um die Wirtschaftlichkeit beim erstmaligen Abschluss einer Vereinbarung zu gewährleisten. Über eine sog. Basis Korrektur der Vorjahresprognosen würden zudem Fehlannahmen zu den Entwicklungen im Sach- und Personalkostenbereich im Folgejahr bereinigt. Regelhafte anlassunabhängige Überprüfungen könnten gemäß der gesetzlichen Ermächtigung nur hinsichtlich Qualität und Wirksamkeit der vereinbarten Leistung erfolgen. Sofern in diesen Qualitätsprüfungen Mängel festgestellt würden, bestehe ein Anlass, auch die Wirtschaftlichkeit zu prüfen. Für regelhafte Prüfungen solle ein Prüfdienst gemäß § 128 SGB IX für Leistungen der Eingliederungshilfe eingerichtet werden (Tz. 605).
615. Der Rechnungshof hält die bisherigen Maßnahmen der Behörde in Hinblick auf die notwendige Minimierung des Risikos für Überkompensationen der Leistungserbringer sowohl quantitativ als auch konzeptionell für unzureichend. So ist es angesichts von 354 Vereinbarungen nicht ausreichend, nur vier Prüfungen in zwei Jahren durchzuführen, um sowohl qualitative Missstände als auch in der Folge gegebenenfalls vergütungsrelevante Änderungen (vgl. Tz. 613) zu erkennen. Der Verweis der Sozialbehörde auf das Fortgelten des beim erstmaligen Abschluss von Vergütungsvereinbarungen festgestellten Basiswerts überzeugt in Bezug auf die beschriebenen Mängel beim Abschluss von Neuverträgen nicht. Zudem geht § 127 Absatz 4 SGB IX von einem regelmäßigen Neuabschluss der Vereinbarungen und nicht von einer jahrelangen pauschalen Erhöhung aus.
616. Der Rechnungshof hat die Behörde aufgefordert, ein Konzept zur stichprobenartigen Überprüfung von Kalkulationen bei pauschalen Fortschreibungen zu entwickeln, anzuwenden und die Anwendung zu dokumentieren.
617. Die Behörde hat lediglich zugesagt, die Checkliste für den Abschluss von Vereinbarungen zu überarbeiten.

Pauschale Anpassungen über viele Jahre ohne Überprüfung der Kostenstruktur

Risiko für Überkompensationen muss minimiert werden

⁶ [Jahresbericht 2010, Tzn. 255 bis 258.](#)

⁷ Beispielweise in Bezug auf fremdfinanzierte Räumlichkeiten, die Veräußerung von Immobilien oder die Personalkostenstruktur eines Leistungserbringers.

Geeignetheit der Leistungserbringer

618. Vergütungsverträge für Leistungen der Eingliederungshilfe und der Sozialhilfe dürfen zum besonderen Schutz von Menschen mit Behinderungen nur mit „geeigneten Leistungserbringern“ abgeschlossen werden.⁸ Diese dürfen für Aufgaben bei denen Kontakt mit Leistungsberechtigten besteht, nur solche Personen einsetzen, die nicht rechtskräftig wegen einer Straftat, insbesondere gegen die sexuelle und persönliche Selbstbestimmung, verurteilt worden sind. Die Leistungserbringer sollen sich daher vor der Einstellung von Personal bzw. der dauerhaften Beschäftigung von Ehrenamtlichen und zusätzlich in regelmäßigen Abständen die jeweils erforderlichen polizeilichen Führungszeugnisse vorlegen lassen.
619. Diese Verpflichtung wurde bisher weder in die Wohn- und Betreuungspersonalverordnung zum Hamburgischen Wohn- und Betreuungsqualitätsgesetz noch in die Vertragswerke zwischen der FHH und den Leistungserbringern übernommen. Auch aus den Akten ist nicht ersichtlich, dass sich die Behörde beispielsweise im Zuge der Neuabschlüsse der Vergütungsvereinbarungen mit dem Aspekt der Geeignetheit eines Leistungserbringers hinsichtlich des Schutzes vor Straftaten auseinandergesetzt hätte.
620. Die Sozialbehörde hat zugesagt, die Wohn- und Betreuungspersonalverordnung an die gesetzlichen Schutzvorgaben anzupassen sowie die regelmäßige Vorlage erweiterter Führungszeugnisse für Fach- und anderes Betreuungspersonal, das in Wahrnehmung seiner Aufgaben Kontakt mit Leistungsberechtigten hat, zu überprüfen. Letzteres soll jedoch nur im Rahmen von Prüfungen der Einrichtungen durch die Wohn-Pflege-Aufsicht erfolgen.
621. Der Rechnungshof hält diese Maßnahmen in Anbetracht der gesetzlichen Schutzvorgaben, die sich auf den Zeitpunkt des Abschlusses der Vereinbarungen beziehen, für unzureichend. Zudem fanden regelmäßige oder gar flächendeckende Prüfungen der Einrichtungen durch die Wohn-Pflege-Aufsicht bislang nicht statt.⁹
622. Der Rechnungshof hat beanstandet, dass die Sozialbehörde die in den §§ 124 Absatz 2 SGB IX und 75 Absatz 2 SGB XII verankerten Verpflichtungen zum Schutz von Leistungsberechtigten nicht umsetzt.
623. Er hat die Behörde aufgefordert, die gesetzlichen Anforderungen an die Eignung von Leistungserbringern in künftige Verträge und Vereinbarungen zu integrieren und nur dann Vereinbarungen abzuschließen, wenn die Leistungserbringer bei ihrem Personal regelmäßig eine gesetzeskonforme Überprüfung der Führungszeugnisse vornehmen.
624. Die Behörde hat dies zugesagt.

Keine Berücksichtigung der Schutzbestimmungen

Aktenführung

625. Der Rechnungshof hat festgestellt, dass die Aktenführung der Sozialbehörde nicht den Anforderungen ihrer eigenen Aktenordnung entspricht. U. a. waren die Akten teils aufgrund von Medienbrüchen unvollständig oder die Veraktung der

Fehlende Anwendung der eigenen Aktenordnung

⁸ § 124 Absatz 2 Satz 3 SGB IX und § 75 Absatz 2 Satz 3 SGB XII.

⁹ [Jahresbericht 2024, Tz. 304.](#)

Dokumente war erst nach mehr als zwei Jahren erfolgt. Die Inhalte sowie das Zustandekommen der Beschlüsse der Vertragskommissionen (Tz. 612) ließen sich vielfach nicht anhand der Akten nachvollziehen. Zudem waren die jährlich von den Leistungserbringern für die Fortschreibung der Vergütungsvereinbarungen vorzulegenden Qualitätssicherungsberichte sowie deren Auswertungsvermerke nicht ordnungsgemäß veraktet.

626. Der Rechnungshof hat dies beanstandet und die Sozialbehörde aufgefordert, künftig für eine zeitnahe, vollständige und revisionssichere Dokumentation zu sorgen und insbesondere in der Akte erwähnte Anlagen stets mit zu verakten.
627. Er hat der Behörde empfohlen zu prüfen, inwieweit eine Anpassung der Aktenordnung unter Beachtung der Anforderungen zur Revisionssicherheit notwendig ist, soweit die Behörde zunehmend mit Dokumenten aus Fachverfahren arbeitet, die eine Veraktung im klassischen Sinne nicht ermöglichen.
628. Die Behörde hat dies zugesagt.

Ziele und Kennzahlen in der Sozialbehörde

Behörde für Gesundheit, Soziales und Integration / Behörde für Wirtschaft, Arbeit und Innovation

629. Der Rechnungshof hat 33 Kennzahlen aus den Aufgabenbereichen 252 „Service und Steuerung“, 253 „Soziales“ und 255 „Arbeit und Integration“¹ sowie alle Ziele der Aufgabenbereiche 253 und 255 auf ihre Ordnungsmäßigkeit geprüft. Die Prüfung erstreckte sich auf insgesamt 66 Ist-Kennzahlenwerte aus der Haushaltsrechnung 2023 und dem Halbjahresbericht 2024.

Rechnerische Richtigkeit

630. Der Rechnungshof hat bei der Prüfung der rechnerischen Richtigkeit entsprechend seiner bisherigen Bewertungspraxis Abweichungen zwischen den der Bürgerschaft berichteten und den in seiner Prüfung ermittelten Ist-Kennzahlenwerten in einer Größenordnung von bis zu 2 %, die meist auf Rundungsfehler zurückzuführen sind, als gering und haushalterisch deshalb als noch hinnehmbar eingestuft.
631. Bei 58 der Ist-Kennzahlenwerte (88 %) hat der Rechnungshof keine zu beanstandenden Fehler vorgefunden. Von diesen waren 55 Ist-Werte (83 %) ohne Abweichungen und drei Ist-Werte (5 %) wiesen nur geringe Abweichungen von bis zu 2 % auf.
632. Bei acht (12 %) der überprüften Ist-Kennzahlenwerte hat der Rechnungshof Abweichungen von mehr als 2 % festgestellt. Die Gründe hierfür waren Übertragungsfehler², nachträglich angepasste Daten, ohne diese zum Zeitpunkt der Erhebung festzuschreiben³, oder eine unzutreffende Zählweise.⁴ In einem Fall⁵ konnte die Abweichung aufgrund fehlender Dokumentation nicht nachvollzogen werden.

**Fehlerhafte
Kennzahlenwerte**

¹ Die Prüfung wurde zunächst im Zuständigkeitsbereich der damaligen Behörde für Arbeit, Gesundheit, Soziales, Familie und Integration begonnen. Im Rahmen des Prüfungsverfahrens ging die Zuständigkeit des Bereichs Arbeitsmarktpolitik des Aufgabenbereichs 255 mit Wirkung vom 1. Juli 2025 zur Behörde für Wirtschaft, Arbeit und Innovation (seinerzeit Behörde für Wirtschaft und Innovation) über. Daher richten sich die Ausführungen des Rechnungshofs an beide Behörden.

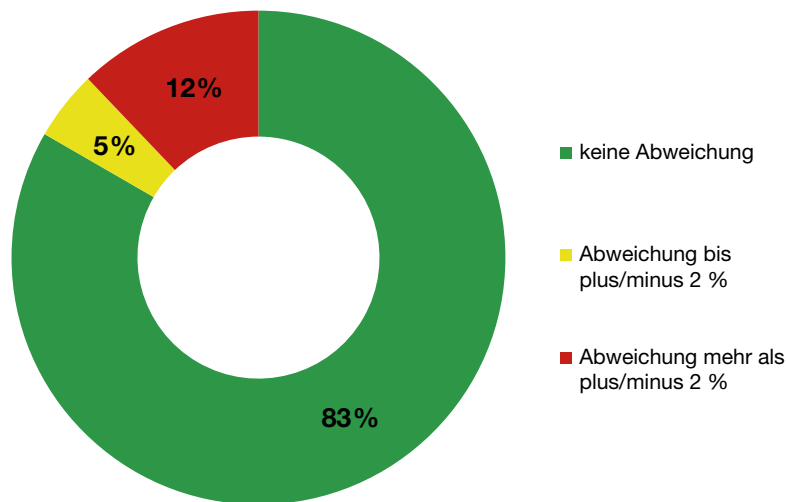
² B_253_04_033 (Übergänge ins Budget für Arbeit innerhalb und außerhalb Hamburgs).

³ B_253_03_016 (Anteil der gesicherten Wohnungen an der Gesamtheit aller abgeschlossenen Wohnungssicherungsfälle).

⁴ B_255_02_017 (Zahl der Jugendlichen, die im Übergangssystem Schule-Beruf noch keinen Ausbildungsplatz gefunden haben), B_255_02_026 (Teilnehmende an Beratungs- und Qualifizierungsmaßnahmen im Rahmen des IQ-Landesnetzwerks), B_255_03_027 (Anzahl der in der Koordinierungsstelle 24/7 lebenden Personen pro Jahr).

⁵ B_255_01_001 (Anzahl der Zuwendungsbescheide [inkl. Änderungs-, Aufhebungs- und Rückforderungsbescheide]).

Rechnerische Richtigkeit der Ist-Kennzahlenwerte in %



Quelle: Erhebungen des Rechnungshofs

633. Der Rechnungshof hat die Abweichungen beanstandet. Er hat die Sozialbehörde und die Behörde für Wirtschaft, Arbeit und Innovation aufgefordert, die festgestellten Mängel zum Anlass zu nehmen, geeignete Verfahren zu entwickeln, um künftig die Ist-Kennzahlenwerte richtig darstellen zu können.
634. Die Behörden haben dies zugesagt.

Dokumentation

635. Der Rechnungshof hat festgestellt, dass bei 28 Kennzahlen (85 %) keine revisions-sichere und eine teilweise unvollständige Ablage der kennzahlenrelevanten Dokumente oder Datenbestände erfolgte. Er hat ferner festgestellt, dass die revisionssichere Dokumentation der berechnungsrelevanten Daten nicht durchgehend zeitnah vorgenommen wurde.
636. Der Rechnungshof hat die Dokumentationsmängel beanstandet und die geprüften Behörden aufgefordert, künftig die Regelungen der eigenen Aktenordnungen zu beachten und eine zeitnahe, vollständige und revisionssichere Ablage aller kennzahlenrelevanten Dokumente und Daten sicherzustellen.
637. Die Behörden haben dies zugesagt.

Unzureichende
Dokumentation

Bezeichnung und Erläuterung der Kennzahlen

638. Der Rechnungshof hat festgestellt, dass bei 19 Kennzahlen (58 %) die Bezeichnungen und die Erläuterungen sowie die Beschreibungen von Berechnungen nicht vollständig, eindeutig und verständlich waren oder sich nicht mit den tatsächlichen Berechnungen deckten.
639. Der Rechnungshof hat dies beanstandet und die geprüften Behörden aufgefordert, die betroffenen Mängel abzustellen.

Kennzahlen erläu-
terungsbedürftig

640. Die Behörden haben dies zugesagt.

Qualitätssicherung

641. Die über den Schwellenwert von 2 % hinausgehenden Abweichungen (Tz. 630 ff.) zeigen, dass die grundsätzlich angemessenen Qualitätssicherungsmaßnahmen der Sozialbehörde in diesen Fällen keine ausreichende Wirksamkeit entfaltet haben.

Qualitätssicherung konsequenter anwenden und ausbauen

642. Der Rechnungshof hat dies beanstandet und die geprüften Behörden aufgefordert, die vorgesehenen Qualitätssicherungsmaßnahmen noch konsequenter anzuwenden und an geeigneten Stellen weiter auszubauen, um zukünftig die Zahl der fehlerhaft berechneten Ist-Kennzahlenwerte noch weiter zu reduzieren.

643. Die Behörden haben dies zugesagt.

Lücken in der Zieldefinition

644. In einem an Leistungen orientierten Haushalt sind nicht nur die Erlöse und Kosten, sondern auch die Leistungszwecke möglichst genau zu planen. So gebieten der Grundsatz der Vollständigkeit sowie das Fälligkeitsprinzip, dass der Haushaltsplan alle im Haushaltsjahr zu erbringenden Leistungen zu enthalten hat (§ 12 Absatz 2 LHO). Voraussetzung hierfür ist, dass die Ziele so formuliert werden, dass sie die wesentlichen Leistungen der Produktgruppe vollständig abdecken.

645. Der Rechnungshof hat festgestellt, dass das Produkt „Betrieb PROSOZ“ in der Produktgruppe 253.01 und das Produkt „Hilfen zur Gesundheit“ in der Produktgruppe 253.02 von den bestehenden Zielformulierungen nicht abgedeckt sind.

Zwei Produkte nicht von Zieldefinitionen abgedeckt

646. Das Produkt „Betrieb PROSOZ“ bildet mit der Sicherstellung und Weiterentwicklung der IT-Infrastruktur zur Bearbeitung von Sozialleistungen mithilfe des Fachverfahrens OPEN/PROSOZ die größte Ausgabenposition in der Produktgruppe 253.01 und sollte daher in der Zieldefinition berücksichtigt werden.

647. Obwohl das Produkt „Hilfen zur Gesundheit“ in den Basisinformationen zum Aufgabenbereich 253 des Haushaltsplans 2023/2024 als wesentlich beschrieben wird und hinsichtlich seines finanziellen Volumens⁶ mit dem Produkt „Bildungs- und Teilhabeleistungen“⁷ vergleichbar ist, wird es als einziges von sechs Produkten von keinem der fünf Ziele der betroffenen Produktgruppe erfasst und auch keine Kennzahl hierfür ausgebracht.

648. Der Rechnungshof hat dies beanstandet und die Sozialbehörde aufgefordert, die Lücken in der Zieldefinition zu schließen sowie in der Produktgruppe 253.02 für das Produkt „Hilfen zur Gesundheit“ eine Kennzahl auszubringen.

649. Die Sozialbehörde hat zugesagt, den Forderungen im Zuge der Aufstellung des Doppelhaushalts 2027/2028 nachzukommen.

⁶ 54,9 Mio. Euro, Plan für 2024 gemäß Haushaltsplan 2023/2024.

⁷ 57,1 Mio. Euro, Plan für 2024 gemäß Haushaltsplan 2023/2024.

Fachdienst Beistandschaft

Behörde für Gesundheit, Soziales und Integration / Bezirksämter Wandsbek und Bergedorf

650. Die Beistandschaft ist eine spezielle Form der gesetzlichen Vertretung eines Kindes oder Jugendlichen, die im BGB und im SGB VIII geregelt ist.¹ Auf schriftlichen Antrag eines Elternteils wird das Jugendamt Beistand des Kindes für folgende Aufgaben:

- Feststellung der Vaterschaft und
- Geltendmachung von Unterhaltsansprüchen sowie die Verfügung über diese Ansprüche.

Der Antrag kann auf einzelne Aufgaben beschränkt werden.

651. Das Jugendamt als Beistand überträgt die Ausübung der Aufgaben einzelnen seiner Beamtinnen bzw. Beamten oder Angestellten,² die den Fachdienst Beistandschaft in den Bezirksämtern bilden.

Fachliche Vorgaben

652. Die zuständige Fachbehörde überwacht nach dem Bezirksverwaltungsgesetz (§§ 42 und 44) die Einhaltung der für die Erledigung der Aufgaben des Bezirksamts maßgeblichen Rechtsvorschriften und Senatsbeschlüsse (Rechtsaufsicht). Sie unterstützt die Bezirksämter bei der Aufgabenerledigung. Die Bezirksämter unterliegen der Fachaufsicht der zuständigen Fachbehörde, soweit in den maßgeblichen Rechtsvorschriften kein Entscheidungsspielraum vorgesehen ist, der aufgrund von örtlichen Belangen ausgefüllt werden kann. Die Rechts- und Fachaufsicht erfolgt durch Fachanweisungen und Einzelfallweisungen. Für den Fachdienst Beistandschaft war die damalige Behörde für Arbeit, Gesundheit, Soziales, Familie und Integration (Sozialbehörde) zuständig.³

653. Auf dem SharePoint „ABJH Arbeitsbereich Jugendhilfe“ der Sozialbehörde sind verschiedene Unterlagen für den Fachdienst Beistandschaft abrufbar. Es fehlten jedoch Handlungsempfehlungen zu Gesetzesänderungen, Berechnungshilfen zum Unterhalt und Stellungnahmen zu konkreten Fragestellungen. Ein eigener SharePoint für den Fachdienst Beistandschaft existierte bislang nicht. Eine solche Plattform würde jedoch eine dauerhafte und strukturierte Informationsbereitstellung ermöglichen. Sie würde neuen Mitarbeitenden den Einstieg erleichtern und den einheitlichen Wissenstand sichern.

Fehlende einheitliche fachliche Vorgaben und Informationen der Sozialbehörde

Zudem fehlte es an technischer Unterstützung für die Unterhalts- und Rückstandsberechnung, sodass individuelle Lösungen der Beistände erforderlich waren.

¹ §§ 1712 bis 1717 BGB, §§ 55, 56 SGB VIII.

² § 55 Absatz 1, Absatz 2 Satz 1 SGB VIII.

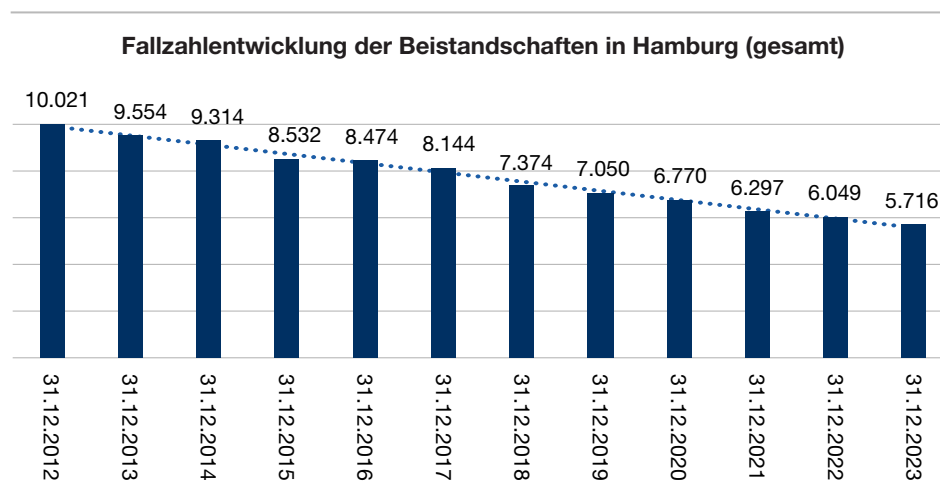
³ Seit 1. Juli 2025 Behörde für Gesundheit, Soziales und Integration (Sozialbehörde). Das für den Fachdienst Beistandschaft zuständige Amt für Familie wechselte von der Sozialbehörde in die Behörde für Schule, Familie und Berufsbildung.

Durch das Fehlen einheitlicher Vorgaben und Informationen war ein einheitliches und transparentes Verwaltungshandeln nicht sichergestellt. Indem die Sozialbehörde keine Abhilfe geschaffen hat, nahm sie ihre Steuerungsaufgaben nur unzureichend wahr.

654. Der Rechnungshof hat dies beanstandet und die Sozialbehörde aufgefordert, in Abstimmung mit den Bezirksämtern Arbeitshinweise und technische Unterstützung bereitzustellen, alle notwendigen Regelungen und Informationen auf einem SharePoint zu veröffentlichen sowie diesen regelmäßig zu aktualisieren, um die fachbehördliche Steuerung des Fachdienstes Beistandschaft sicherzustellen.

Entwicklung der Fallzahlen

655. Zwischen 2012 und 2023 nahmen die Beistandschaften in Hamburg kontinuierlich ab. Ende 2023 lag die Fallzahl bei nur noch 57 % des Wertes von 2012.



Quelle: Statistisches Bundesamt, Code: 22522-0010, Stand: 26. Juli 2024

Die Bezirksämter Wandsbek und Bergedorf konnten keine spezifischen Ursachen für den Rückgang identifizieren.

656. Der Rechnungshof hat festgestellt, dass der Sozialbehörde die Entwicklung der Fallzahlen der Beistandschaften nicht bekannt war. Damit fehlte ihr eine belastbare Grundlage, um ihre Steuerungsaufgaben insbesondere zur Personalausstattung zielgerichtet wahrnehmen zu können.

**Sozialbehörde
kennt Fallzahl-
entwicklung nicht**

657. Der Rechnungshof hat weiter festgestellt, dass die jährlichen Beistandschaftsfallzahlen des Statistischen Bundesamts von den aus dem Fachverfahren zur elektronischen Aktenführung der Jugendämter (JUS-IT) ermittelten Fallzahlen abwichen.⁴ Dem Statistischen Bundesamt wurden jährlich höhere Zahlen gemeldet. Die Differenz lag im Jahr 2023 bei rund 5 % (267 Fälle).

⁴ Die Fachliche Leitstelle JUS-IT beauftragt Dataport mit der Erstellung von jährlichen Auswertungen u. a. zu Beistandschaftsfällen.

658. Der Rechnungshof hat die Unkenntnis der Behörde über die Fallzahlentwicklung und die Abweichungen in der Fallstatistik beanstandet. Er hat die Sozialbehörde aufgefordert, in Zusammenarbeit mit dem federführenden Bezirksamt Wandsbek jährlich valide Fallzahlen aus JUS-IT zu ermitteln und diese für die behördliche Steuerung zu nutzen sowie die bisher vorhandenen Abweichungen zwischen der Bundesstatistik und den Zahlen aus JUS-IT zu klären und künftig korrekte Daten an die Bundesstatistik zu melden.

Personalmanagement

659. Der Personalbedarf ist nach § 17 Absatz 5 LHO sachgerecht und methodisch korrekt anhand optimierter Prozesse und Strukturen zu ermitteln und regelmäßig zu überprüfen.
660. Stellenbeschreibungen und -bewertungen sind dabei essenziell, um die Übereinstimmung von übertragenen oder auszuübenden Tätigkeiten mit der aktuellen Besoldungsgruppe oder tariflichen Eingruppierung sicherzustellen. Nur auf Basis dieser Beschreibungen kann das Personal mit den geeigneten Qualifikationen für spezifische Aufgaben ausgewählt werden.
661. Für den Fachdienst Beistandschaft fehlen in den geprüften Bezirksamtern sowohl Stellenbeschreibungen als auch Stellenbewertungen. Dies birgt das Risiko einer fehlerhaften Vergütung der Beschäftigten.
662. Die geprüften Bezirksamter Wandsbek und Bergedorf haben bisher keine Personalbedarfsermittlung in Bezug auf Anzahl und Wertigkeit der Stellen für den Fachdienst Beistandschaft durchgeführt.
663. Der Rechnungshof hat dies beanstandet und die geprüften Bezirksamter aufgefordert, Stellenbeschreibungen und -bewertungen für den Fachdienst Beistandschaft zu erstellen, diese regelmäßig zu prüfen und bei Bedarf anzupassen sowie zeitnah eine Personalbemessung vorzunehmen.

Stellenbeschreibungen und -bewertungen fehlen

Keine Personalbedarfsermittlung durchgeführt

Aus- und Fortbildung der Beistände

664. Die Sozialbehörde war als überörtlicher Träger für die Fortbildung und Organisation von Schulungen in der Jugendhilfe verantwortlich.⁵ Die Einarbeitung von neuen Beschäftigten erfolgt derzeit hauptsächlich durch erfahrene Beistände der Bezirksamter, deren bevorstehender Ruhestand die Wissensweitergabe zukünftig jedoch erschweren wird.
665. Der Rechnungshof hat festgestellt, dass die jährlich angebotene Regionaltagung Nord zu Fragen der Beistandschaft aufgrund begrenzter Teilnehmerzahlen nicht allen Mitarbeitenden offensteht.

Unzureichende Aus- und Fortbildungsangebote für Beistände

⁵ § 85 Absatz 2 Nr. 8 SGB VIII in Verbindung mit II Absatz 2 der Anordnung über Zuständigkeiten im Kinder- und Jugendhilferecht (K/JHilfZustAnO HA). Seit dem 1. Juli 2025 ist die Behörde für Schule, Familie und Berufsbildung zuständig.

Weitere fachspezifische Fortbildungen sind derzeit auf einen Beurkundungskurs und einen JUS-IT Standardkurs begrenzt, der von den Aufgaben her eher für Mitarbeitende des Allgemeinen Sozialen Dienstes geeignet ist.

666. Weiterhin hat der Rechnungshof festgestellt, dass die Sozialbehörde zwar jährlich Abfragen zu Fortbildungsangeboten in den Bezirksamtern durchführte, jedoch keine eigene anlassbezogene Initiative zur Ermittlung des fachlichen Fortbildungsbedarfs ergriff oder Unterstützungslösungen anbot. Dies erfolgte selbst dann nicht, wenn die Behörde frühzeitiger als die Bezirksamter Kenntnis über Fortbildungsbedarfe erhielt, beispielsweise bei anstehenden Gesetzesänderungen.
667. Der Rechnungshof hat dies kritisiert und der Sozialbehörde empfohlen, die Fortbildungsbedarfe in den Fachdiensten Beistandschaft systematischer zu ermitteln und in Zusammenarbeit mit den Fachdiensten eine Fortbildungsplanung zu erstellen.

Aktenführung

668. Im Fachverfahren JUS-IT sind nach der einschlägigen Fachanweisung und der Arbeitsrichtlinie zur Führung und Verwaltung der elektronischen Akte sämtliche Verfahren im Bereich der Jugendämter der FHH zu bündeln und eine elektronische Aktenführung zu ermöglichen. Für den Fachdienst Beistandschaft gilt aktuell noch eine Übergangsregelung.
669. Der Rechnungshof hat festgestellt, dass elektronische und Papierakten derzeit parallel geführt werden, da die vollständige technische Umstellung für das ausschließliche Führen der elektronischen Akte noch nicht abgeschlossen ist. Die doppelte Aktenführung erschwert die Nachvollziehbarkeit der Tätigkeit der Beistände für unbeteiligte Dritte oder in Vertretungssituationen. Einen konkreten Zeitpunkt, ab wann die Akten ausschließlich elektronisch geführt werden, konnte die Sozialbehörde nicht nennen.
670. Der Rechnungshof hat dies kritisiert und der Sozialbehörde empfohlen, den Prozess zur ausschließlich elektronischen Aktenführung im Fachdienst Beistandschaft zu beschleunigen.

Doppelte Aktenführung erschwert die Nachvollziehbarkeit der Beistandstätigkeit

Stellungnahme der Verwaltung

671. Die Sozialbehörde und die Bezirksamter haben die Feststellungen anerkannt und zugesagt, die Forderungen des Rechnungshofs umzusetzen.

Studierendenwerk Hamburg

Behörde für Wissenschaft, Forschung und Gleichstellung / Studierendenwerk

Rechtsgrundlagen und Zuständigkeiten

672. Das Studierendenwerk Hamburg (Studierendenwerk) ist eine rechtsfähige Anstalt des öffentlichen Rechts (AöR) mit dem Recht zur Selbstverwaltung.¹ Es erbringt zur Betreuung und Förderung der Studierenden Service- und Beratungsleistungen im sozialen und wirtschaftlichen Bereich, insbesondere durch die Errichtung, Bereitstellung und Unterhaltung von Einrichtungen, die diesem Zweck dienen.² So stellt es u. a. Studierendengastronomie, Wohnheime und Kindertagesstätten bereit. Im Jahr 2024 beschäftigte das Studierendenwerk 600 Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter.³
673. Das Studierendenwerk untersteht der Rechtsaufsicht der Behörde für Wissenschaft, Forschung und Gleichstellung (BWFG).⁴ Nach § 1 Absatz 3 Studierendenwerksgesetz (StWG) regelt es seine innere Ordnung durch die „Satzung für das Studierendenwerk Hamburg vom 21. Dezember 2005“ (Satzung)⁵. Seine Organe sind die Vertreterversammlung, der Aufsichtsrat und die Geschäftsführung.
674. Das Studierendenwerk ist für die rund 73.000 Studierenden der sieben staatlichen Hochschulen sowie der privaten Bucerius Law School (BLS) zuständig. Von diesen Studierenden erhebt es jedes Semester einen Studierendenwerksbeitrag.⁶ Bis einschließlich Wintersemester 2024/2025 betrug der Studierendenwerksbeitrag 85 Euro pro Semester. Zum Sommersemester 2025 wurde der Beitrag auf 93 Euro erhöht. Ab dem Wintersemester 2025/2026 beträgt er 101 Euro.
675. Das Studierendenwerk finanziert sich v. a. aus selbst erwirtschafteten Umsatzerlösen seiner Leistungsbereiche⁷, den Studierendenwerksbeiträgen der Studierenden, der finanziellen Förderung der Freien und Hansestadt Hamburg (FHH)⁸, Zinserträgen sowie der Aufwandserstattung für den Vollzug des BAföG durch das Amt für Ausbildungsförderung. Zudem stellt die FHH dem Studierendenwerk zur Erfüllung seines Versorgungsauftrags Grundstücke und Gebäudeflächen unentgeltlich zur Verfügung. Im Jahr 2023 erzielte das Studierendenwerk Gesamterträge in Höhe von rund 67,4 Mio. Euro.⁹ Diese teilen sich in folgende Positionen auf:

¹ Studierendenwerksgesetz vom 29. Juni 2005, zuletzt geändert durch Gesetz vom 23. Februar 2022 (HmbGVBl. Nr. 14, S. 137).

² Vgl. § 2 Absatz 3 StWG.

³ Geschäftsbericht des Studierendenwerks Hamburg 2024.

⁴ Vormals Behörde für Wissenschaft, Forschung, Gleichstellung und Bezirke (BWFG), seit 1. Juli 2025 BWFG.

⁵ Zuletzt geändert am 30. November 2023.

⁶ Gemäß der vom Studierendenwerk erlassenen Beitragsordnung (§ 4 StWG).

⁷ Zum Beispiel Einnahmen für Speisen und Getränke, Mieteinnahmen, Elternbeiträge für Kinderbetreuung, Betreuungsentgelte für Kindertagesstätten.

⁸ Durch Zuwendungen der FHH und Zuschüsse der Hamburgischen Investitions- und Förderbank (IFB).

⁹ Jahresabschlussbericht 2023 der Wirtschaftsprüfungsgesellschaft, S. 51 und Anlage 2 „GuV“.

Gesamterträge des Studierendenwerks 2023

GuV Finanzposition	in Tsd. Euro	Anteil in %
Umsatzerlöse	41.911	62,2
Erlöse aus Semesterbeiträgen	11.748	17,4
Kostenerstattung Ausbildungsförderung	6.181	9,2
Zuwendungen der BWFG	4.311	6,4
Zuschüsse der IFB	1.578	2,3
Sonstige Zuwendungen und Zuschüsse	228	0,3
Erträge aus der Auflösung des Sonderpostens für Investitionszuschüsse	982	1,5
Sonstige betriebliche Erträge	496	0,7
Einstellung in den Sonderposten für Investitionszuschüsse	- 10	0,0
Gesamterlöse	67.425	100,0

Quelle: Testierter Jahresabschlussbericht 2023, eigene Darstellung

Zuwendungen

676. Die BWFG bewilligt dem Studierendenwerk im Rahmen von Zuwendungen regelhaft Projektförderungen v. a. für die Hochschulgastronomie, zu zahlende Erbbauzinsen sowie Betreuungs- und Sanierungsmittel für die Bestandswohnheime des Studierendenwerks. In den geprüften Förderjahren 2022 bis 2024 erhielt das Studierendenwerk darüber hinaus wiederholt zusätzliche Förderungen, insbesondere für den Ausbau klimaneutraler Mensaangebote und zum Ausgleich der Defizite in der Hochschulgastronomie, um u. a. sozialverträgliche Preise sicherzustellen. Die BWFG hat das Studierendenwerk im Jahr 2022 mit rund 3,1 Mio. Euro, im Jahr 2023 mit rund 4,3 Mio. Euro und im Jahr 2024 mit rund 5,6 Mio. Euro gefördert.

677. Entgegen den Bestimmungen der VV zu § 46 LHO waren die fachliche Prüfung und Dokumentation des öffentlichen Interesses, der Finanzierungsart, der Angemessenheit zusätzlicher Fördermittel sowie des Einsatzes von Eigenmitteln in den Antragsprüfungsverfahren für die Projektförderungen „Defizitausgleich in der Hochschulgastronomie“ unvollständig oder fehlten gänzlich.

Der Rechnungshof hat dies beanstandet und die Behörde aufgefordert, zukünftig die Vorgaben der VV zu § 46 LHO zu beachten.

678. Ferner hat der Rechnungshof kritisiert, dass

- für die verschiedenen Förderungen der Hochschulgastronomie nicht festgelegt ist, was unter sozialverträglichen Preisen zu verstehen ist, sodass die Zielerreichung nicht überprüft werden kann.
- die BWFG die nachträgliche Bewilligung zusätzlicher Mittel insbesondere im Bereich der Hochschulgastronomie mit regelhaft wiederkehrenden Ausnahmetatbeständen begründet hat.

**Zielerreichung
nicht überprüfbar**

679. Der Rechnungshof hat die Behörde aufgefordert, geeignete Zielkennzahlen für sozialverträgliche Preise festzulegen.

Zudem hat er empfohlen, den Finanzbedarf und die Zuwendungspraxis grundlegend zu überprüfen. Er hat weiterhin angeregt zu prüfen, ob das Zuwendungsverfahren durch die Gewährung von Pauschalen vereinfacht werden kann.

680. Die BWFG hat die Beachtung der Vorgaben der VV zu § 46 LHO zugesagt. Ein sozialverträglicher Essenspreis sei inzwischen auf der Grundlage des Existenzminimumberichts des Bundes festgelegt worden. Auch habe die BWFG mit der Überprüfung der Kennzahlen begonnen. Diese würden sich bereits in den Bewilligungen ab 2026 widerspiegeln.

Veräußerung von Grundstücken der FHH

681. Der Senat beschloss im Jahr 2019, die Anzahl der Wohnheimplätze des Studierendenwerks von 4.364 (Stand 2018) durch Neubauten und Aufstockung von Bestandsbauten bis Ende 2030 um rund 2.000 Plätze zu erhöhen. Das Studierendenwerk sollte in die Lage versetzt werden, die entsprechenden Baumaßnahmen selbst zu finanzieren und eigenständig durchzuführen.¹⁰ Zu diesem Zweck sollte die BWFG auch eine Bürgschaftsrichtlinie erarbeiten.¹¹
682. Für finanzwirksame Maßnahmen sind angemessene Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen durchzuführen (§ 7 Absatz 2 LHO). Übersteigen die Kosten einer Maßnahme 5 Mio. Euro (einschließlich Umsatzsteuer), sind Kosten-Nutzen-Analysen als angemessene Wirtschaftlichkeitsuntersuchung anzusehen (Nr. 2.3.4.2 VV zu § 7 LHO). Bei einem Grundstücksverkauf unter Wert ist die Zustimmung der Bürgerschaft erforderlich.¹²
683. Der Senat entschied, zunächst vier Grundstücke der FHH mit einem Verkehrswert von 30,8 Mio. Euro, auf denen das Studierendenwerk bereits im Rahmen einer bestellten Erbpacht Wohnheime bewirtschaftete, zum Preis von 4,5 Mio. Euro zu verkaufen. Durch den Wert der Grundstücke sollte das Eigenkapital des Studierendenwerks erhöht werden, damit es die für die Aufstockungen und Neubauten benötigten Kredite aufnehmen konnte.

Studierendenwohnhaus	Neue Plätze	Verkehrswert <i>in Euro</i>	Verkaufspreis <i>in Euro</i>	Verkehrswert abzüglich Verkaufspreises
Emil-Wolff-Haus	29	6.146.611,52	740.611,51	5.406.000,01
Gustav-Radbruch-Haus	209	5.833.223,04	1.051.575,10	4.781.647,94
Die Burse	87	7.299.500,00	1.408.719,20	5.890.780,80
Rudolf-Laun-Haus	85	11.498.432,00	1.328.036,73	10.170.395,27
Summe	410	30.777.766,56	4.528.942,54	26.248.824,02

Quelle: Bürgerschaftsdrucksache 21/18515 vom 1. Oktober 2019, eigene Auswertung und Darstellung

¹⁰ [Bürgerschaftsdrucksachen 21/18515 vom 1. Oktober 2019](#) und [21/19749 vom 24. Januar 2020](#).

¹¹ [Bürgerschaftsdrucksache 21/18515 vom 1. Oktober 2019](#) (S. 4, Nr. 5 Bürgschaften (Sicherheitsleistungen)).

¹² Gemäß § 63 Nr. 3 LHO ist der Verkauf von Vermögensgegenständen unter Wert im Einzelfall mit Zustimmung der Bürgerschaft zulässig. Grundstücke dürfen nur zu ihrem vollen Wert veräußert werden, soweit keine Ausnahmen nach § 63 Absatz 3 LHO zugelassen sind.

Eine Kosten-Nutzen-Analyse führte die Behörde nicht durch. Eine Bürgschaftsrichtlinie erarbeitete sie ebenfalls nicht.

684. Die Bürgerschaft stimmte dem Verkauf der Grundstücke unter Wert am 29. Januar 2020 mit der Auflage zu, ein Wiederkaufsrecht zum ursprünglichen Kaufpreis (Einstandspreis) zu vereinbaren, falls die Grundstücke nicht mehr für die in § 2 Absatz 3 StWG vorgesehenen Zwecke (zum Beispiel Studierendenwohnheime) genutzt würden.

685. Im Dezember 2022 führte der Landesbetrieb Immobilienmanagement und Grundvermögen (LIG) auf Initiative der BWFG den Verkauf eines Grundstücks¹³ an das Studierendenwerk zum Preis von 740.611,51 Euro durch. Im Kaufvertrag vereinbarte der LIG mit dem Studierendenwerk

- ein Wiederkaufsrecht der FHH zum Einstandspreis, welches nur für den Zeitraum bis zur Baufertigstellung gilt und
- eine Nutzungsbindung des Neubaus als Studierendenwohnheim für 30 Jahre ab Eigentumsumschreibung des Grundstücks.

686. Der Fristbeginn der Nutzungsbindung vor Baufertigstellung hat zur Folge, dass keine 30-jährige Nutzung erreicht wird; durch den verspäteten Baubeginn¹⁴ reduziert sie sich sogar auf 25 Jahre.

Nach dem Vertrag wäre es möglich, dass das Studierendenwerk das Grundstück ab Juli 2027 (nach Baufertigstellung) unter Zahlung einer Vertragsstrafe oder ab Dezember 2052 (nach Ablauf der 30-jährigen Nutzungsbindung) ohne Strafzahlung verkauft, sofern es dieses nicht mehr benötigte und die zuständigen Gremien dies so beschließen würden.

687. Der Rechnungshof hat beanstandet, dass die BWFG keine Kosten-Nutzen-Analyse nach § 7 LHO durchgeführt und in der Folge dem Parlament eine Entscheidungsvorlage vorgelegt hat, die den haushaltsrechtlichen Anforderungen nicht genüge.

Der Rechnungshof hat kritisiert, dass die BWFG

- es versäumt hat, in Zusammenarbeit mit dem LIG darauf hinzuwirken, dass der LIG durch entsprechende Regelungen im Kaufvertrag ein Wiederkaufsrecht der FHH dauerhaft sicherstellt und dadurch verhindert wird, dass das Studierendenwerk das Grundstück nach Wegfall des Nutzungszwecks (Studierendenwohnungen) an einen Dritten verkaufen kann.
- keine Bürgschaftsrichtlinie erarbeitet hat.

688. Er hat die BWFG aufgefordert,

- in künftigen Fällen die nach der LHO vorgeschriebenen Kosten-Nutzen-Analysen durchzuführen und dabei auch den Aspekt „Sicherstellung einer langfristi-

Grundstücksverkauf unter Wert ohne Kosten-Nutzen-Analyse, Rückkaufsrecht unzureichend

¹³ Kaulbachstraße 19 (Emil-Wolff-Haus).

¹⁴ Geplant waren ein Baubeginn im April 2024 und die Fertigstellung im Oktober 2025. Durch eine Bauverzögerung wird das Gebäude Kaulbachstraße voraussichtlich erst im Juni 2027 fertiggestellt werden können.

gen Nutzung“ von Grundstücken der FHH entsprechend der verfassungsrechtlich verankerten Bodenpolitik¹⁵ zu berücksichtigen,

- in Zusammenarbeit mit dem LIG darauf hinzuwirken, dass bei weiteren Verkäufen an das Studierendenwerk das Wiederkaufsrecht der FHH dauerhaft sichergestellt wird und
- eine Bürgschaftsrichtlinie zu erarbeiten.

689. Die BWFG hält die Erarbeitung einer Bürgschaftsrichtlinie für nicht erforderlich, weil diese für die Kreditvergabe der Investitions- und Förderbank (IFB) keine Bedeutung habe. Im Übrigen hat die Behörde auf die bestehende Gewährträgerhaftung der FHH hingewiesen.

690. Der Rechnungshof teilt diese Auffassung nicht und bleibt bei seiner Forderung. In der [Bürgerschaftsdrucksache 21/18515](#) wird die BWFG als zuständige Behörde ausdrücklich zur Erstellung einer Bürgschaftsrichtlinie aufgefordert. Dort heißt es: „Für die Übernahme von Bürgschaften wird die Aufsichtsbehörde zur Regelung des Verfahrens und unter Beachtung der EU-beihilferechtlichen Vorgaben eine Bürgschaftsrichtlinie erarbeiten“. Diese Aufforderung durch die Bürgerschaft ist nicht optional. Ergänzend wird darauf hingewiesen, dass die Drucksache die Gewährträgerhaftung der FHH ebenfalls im Blick hatte.

691. Im Übrigen hat die BWFG zugesagt, die Forderungen des Rechnungshofs umzusetzen.

Überlassung von Hochschulressourcen

692. Das Studierendenwerk betreibt in diversen Hochschulgebäuden 21 Gastronomiebetriebe auf insgesamt rund 13.000 m².

Die Hochschulen haben dem Studierendenwerk die Flächen für 18 dieser Betriebe unentgeltlich überlassen. In 17 Fällen war die Überlassung vertraglich geregelt.¹⁶ Vier Gastronomiebetriebe werden seit mehr als zehn und bis zu 13 Jahren ohne vertragliche Grundlage genutzt.

693. Der Rechnungshof hatte bereits 2016 das Vertragswesen zur Überlassung an das Studierendenwerk kritisiert.¹⁷ Die BWFG hat damals zugesagt, die Finanzierung der Betriebskosten zu klären, einen Mustervertrag zu entwickeln und dafür zu sorgen, dass die Hochschulen mit dem Studierendenwerk entsprechende Verträge abschließen. Dabei sollte die Kostentransparenz bei den Kosten für die Gastronomiebetriebe durch Einführung einer Vollkostenrechnung erhöht werden.

694. Nach Auskunft der Behörde sind insbesondere Differenzen über die Finanzierung der Betriebskosten ursächlich für die zögerliche bzw. fehlende Umsetzung dieser Zusagen.

Überlassungsverträge seit mindestens zehn Jahren nicht abgeschlossen

¹⁵ [Bürgerschaftsdrucksachen 21/18514 vom 1. Oktober 2019](#) und [22/11998 vom 23. Mai 2023](#) und Artikel 72 Absatz 6 Sätze 1 und 2 Verfassung der Freien und Hansestadt Hamburg.

¹⁶ Davon wurden drei Verträge 8 bis 11 Monate nach Aufnahme des Geschäftsbetriebs abgeschlossen, einer nach 2,5 Jahren und einer nach über 4 Jahren.

¹⁷ [Jahresbericht 2017, Tz. 255 ff.](#)

695. Der Rechnungshof hat beanstandet, dass der Gastronomiebetrieb teilweise – auch infolge der immer noch ungeklärten Finanzierung der Betriebskosten – seit mindestens zehn Jahren ohne vertragliche Grundlage erfolgt.
696. Er hat die Behörde aufgefordert, die Kostenaufteilung (Miete, Betriebskosten) zwischen Hochschulen und Studierendenwerk zu klären und dabei ihre Zusagen aus dem Jahr 2016 zur Kostentransparenz zu berücksichtigen sowie dafür zu sorgen, dass die fehlenden Verträge nunmehr zügig abgeschlossen werden.
697. Die BWFG hat dies zugesagt.

*Fehlende Kosten-
transparenz,
Kostenaufteilung
unklar*

Betrieb von Gastronomieeinrichtungen in den Hochschulen

Bucerius Law School

698. Seit dem Jahr 2001 ist das Studierendenwerk nicht nur für die staatlichen Hochschulen, sondern auch für die private Hochschule BLS zuständig (Tz. 674). Die Erweiterung der Zuständigkeit erfolgte durch eine Rechtsverordnung des Senats unter der Prämisse der Haushaltsneutralität. Die BLS sollte alle durch ihre Studierenden entstehenden Kosten, zum Beispiel für Mensanutzung und Inanspruchnahme von Wohnheimplätzen, jährlich durch die Zahlung von Pauschalbeträgen an das Studierendenwerk übernehmen, sodass dem Haushalt der FHH keine zusätzlichen Kosten entstehen.¹⁸
699. Im Jahr 2002 entschied die BWFG entgegen der Prämisse der Haushaltsneutralität, dass die BLS diese Beträge nicht mehr an das Studierendenwerk zahlen müsse. Eine hierzu erteilte Legitimation durch den Senat konnte die Behörde nicht vorlegen.
700. Das Studierendenwerk betreibt seit dem Jahr 2007 in den Räumen der BLS eine Mensa und ein Café. Von 2007 bis 2021 wurde die BLS durch einen Betreibervertrag teilweise an Gewinnen und Verlusten dieser Gastronomie beteiligt. Insgesamt verursachte der Gastronomiebetrieb in der BLS seit seiner Errichtung Kosten zu lasten des Studierendenwerks in Höhe von rund 210 Tsd. Euro.¹⁹
701. Der Rechnungshof hat beanstandet, dass die BWFG seit 2002 ohne Rechtsgrundlage auf die Zahlung eines Kostenausgleichs verzichtet. Er hat die Behörde aufgefordert, dafür zu sorgen, dass die BLS künftig diejenigen Kosten trägt, die durch die Zuständigkeit des Studierendenwerks für die Studierenden der BLS entstehen.

*Verzicht auf Kos-
tenausgleich ohne
Rechtsgrundlage*

Der Rechnungshof hat dem Studierendenwerk empfohlen, mit der BLS einen neuen Betreibervertrag abzuschließen, der den Ausgleich aller Kosten, die für den Gastronomiebetrieb anfallen, vorsieht.

702. Die BWFG und das Studierendenwerk Hamburg haben dies zugesagt.

¹⁸ Daneben zahlt die BLS aus den von ihr erhobenen Studiengebühren einen Betrag an das Studierendenwerk, der in der Höhe dem Studierendenwerksbeitrag für ihre Studierenden entspricht.

¹⁹ 148.043 Euro für die Jahre 2007 bis 2021 und 62.190 Euro für die Jahre 2022 bis 2023.

Café Mittelweg

703. Das Studierendenwerk betreibt seit dem Jahr 2012 in einem von der Universität Hamburg (UHH) angemieteten Verwaltungsgebäude auf rund 280 m² Gebäudefläche und rund 80 m² Außenfläche das „Café Mittelweg“ mit 280 Plätzen. Die UHH zahlt neben der Miete und den Betriebskosten für die Flächen einen Zuschuss in Höhe von jährlich rund 32 Tsd. Euro dafür, dass die Nutzung des Cafés Mittelweg ausschließlich durch die Angehörigen der UHH erfolgt.
704. Nach § 2 Absatz 5 StWG kann das Studierendenwerk „seinen Bediensteten und den Hochschulangehörigen die Benutzung seiner Einrichtungen gegen Entgelt gestatten“. Da diese ein höheres Entgelt für die Speisen zahlen, können sie bei gleichbleibenden Fixkosten dazu beitragen, die Wirtschaftlichkeit des jeweiligen Gastronomiebetriebes zu erhöhen und dadurch die Kosten der einzelnen Mahlzeiten für alle Nutzerinnen und Nutzer, also auch für die der Studierenden, zu senken.
705. Die Kundenstruktur des Cafés Mittelweg setzte sich im Jahr 2023 zu 84 % aus Beschäftigten der UHH und zu 16 % aus Studierenden zusammen:

Kunden insgesamt	davon Studierende	in %	davon Beschäftigte der UHH	in %
47.510	7.585	16	39.952	84

Quelle: Tabelle des Studierendenwerks, eigene Auswertung und Darstellung

706. Obwohl rund 84 % der Kunden als Beschäftigte der UHH den höheren Preis zahlten und die UHH neben Miet- und Betriebskosten rund 32 Tsd. Euro für die „Exklusivnutzung“ zahlte, wurde das Café im Jahr 2023 nicht kostendeckend betrieben.

Der vom Studierendenwerk im Jahr 2023 zu tragende Jahresfehlbetrag betrug 97.690 Euro. Umgelegt auf 47.510 Kunden entspricht dies einem Betrag von durchschnittlich 2,06 Euro je Kunde. Dieser Jahresfehlbetrag wurde in Höhe von 26.048 Euro aus Zuwendungen der FHH²⁰ und mit 71.642 Euro aus Studierendenwerksbeiträgen (SEB) finanziert.

707. Von den 71.642 Euro, die aus SEB finanziert wurden, hat das Studierendenwerk anteilig 60.179 Euro²¹ für die Mahlzeiten von Beschäftigten verwendet.

Jahresfehlbetrag in Euro	davon Ausgleich durch SEB	Kunden insgesamt	davon Studierende	Anteil SEB für Studierende	davon Beschäftigte	Anteil SEB für Beschäftigte
97.690	71.642	47.510	7.585	11.463	39.925	60.179

Quelle: Tabelle des Studierendenwerks, eigene Auswertung und Darstellung

²⁰ Zuwendungen zum Ausgleich der Defizite in der Hochschulgastronomie, siehe Tz. 676.

²¹ 84 % von 71.642 Euro.

708. Das Café Mittelweg ist nach der Kundenstruktur keine Einrichtung im Sinne des Anstaltszwecks des Studierendenwerks, nach dem primär günstige Mahlzeiten für Studierende anzubieten sind²². Es ist vielmehr eine Gastronomie für Beschäftigte der UHH (also eine Betriebskantine), die nur von vergleichsweise wenigen Studierenden genutzt wird. Wie dargelegt werden Mahlzeiten der Beschäftigten in erheblichem Umfang durch Studierendenwerksbeiträge der Studierenden finanziert.
709. Der Rechnungshof hat beanstandet, dass das Studierendenwerk durch den Betrieb des Cafés Mittelweg die von den Studierenden gezahlten Studierendenwerksbeiträge in Höhe von 60 Tsd. Euro entgegen dem gesetzlichen Auftrag nicht zur Betreuung und Förderung der Studierenden, sondern für den Betrieb einer Betriebskantine verwendet hat.
710. Der Rechnungshof hat das Studierendenwerk aufgefordert, die Subventionierung des defizitären Gastronomiebetriebs Café Mittelweg aus Studierendenwerksbeiträgen einzustellen und seine Mittel künftig ausschließlich für Betriebe zu verwenden, die dem gesetzlichen Auftrag zur Studierendenversorgung entsprechen.
711. Das Studierendenwerk hat dies zugesagt.

Finanzierung einer Betriebskantine aus Beiträgen von Studierenden

Wohnheime

712. Im Rahmen seines gesetzlichen Versorgungsauftrags bietet das Studierendenwerk 4.390 Wohnheimplätze in 25 selbst betriebenen Wohnanlagen²³ gegen Entgelt an. Im Jahr 2019 wurde der Ausbau um ca. 2.000 Wohnheimplätze bis zum Jahr 2030 beschlossen (Tz. 681), von denen ca. 600 Plätze bevorzugt an Auszubildende vermietet werden sollen. Zudem sollte die BWFG mit dem Studierendenwerk Kennzahlen vereinbaren, die Auskunft über die Entwicklung der Wohnheimplatzvermietung an Studierende und Auszubildende geben.²⁴ Ebenso sollte die Öffentlichkeit in geeigneter Weise über die Leistungserbringung für Studierende und Auszubildende, beispielsweise im Geschäftsbericht des Studierendenwerks, informiert werden.²⁵
713. Der Haushaltsplan 2025/2026 der BWFG enthält die gegenüber der Bürgerschaft avisierten Kennzahlen zur Entwicklung der Vermietung an Studierende und Auszubildende nicht. Auch im Geschäftsbericht des Studierendenwerks gibt es hierzu keine Informationen.
714. Der Rechnungshof hat beanstandet, dass die BWFG auch mehr als fünf Jahre nach der Entscheidung der Bürgerschaft keine Kennzahlen mit dem Studierendenwerk vereinbart hat, die Auskunft über die Wohnheimvermietung getrennt nach Studierenden und Auszubildenden geben. Er hat die Behörde aufgefordert, ab dem Haushaltsjahr 2027 aussagekräftige Kennzahlen zu etablieren.

Keine Kennzahl, aus der sich der Anteil der Auszubildenden erkennen lässt

²² § 4 Nr. 1 Absatz 5 der Satzung.

²³ Stand März 2025.

²⁴ [Bürgerschaftsdrucksache 21/18515 vom 1. Oktober 2019, Nr. 2.](#)

²⁵ Ebenda.

715. Die BWFG hat dies zugesagt. Sie werde ab dem Haushaltsjahr 2027 eine neue Kennzahl zur Vermietung von Wohnheimplätzen an volljährige Auszubildende veröffentlichen.

Steuerung

716. Die FHH unterstützt das Studierendenwerk als landesunmittelbare Anstalt des öffentlichen Rechts in seiner gesetzlichen Aufgabenwahrnehmung in vielerlei Hinsicht. Dies reicht von der finanziellen Förderung für unterschiedliche Zweckzwecke durch die BWFG über die Gewährung von Zuschüssen und vergünstigten Wohnungsbaukrediten durch die IFB im Rahmen des Wohnungsbaus, den Verkauf von Grundstücken unter Verkehrswert für den Ausbau von Wohnheimplätzen bis hin zur unentgeltlichen Bereitstellung von Ressourcen für den Betrieb von Mensen und Cafés durch die Hochschulen. Darüber hinaus haftet die FHH für die von ihr geschaffene Anstalt als Gewährträgerin. Das bedeutet, dass die FHH für die Verbindlichkeiten des Studierendenwerks uneingeschränkt einstehen muss, soweit eine Befriedigung aus dem Vermögen des Studierendenwerks nicht möglich ist.

Die FHH hat nach gegenwärtiger Rechtslage lediglich einen Zustimmungsvorbehalt bei Kreditaufnahmen über 1 Mio. Euro, um das finanzielle Risiko der FHH zu reduzieren.²⁶ Nach dem StWG (§ 7) ist nicht vorgesehen, dass die FHH Mitglieder in den Aufsichtsrat des Studierendenwerks entsendet, wie dies bei anderen AöR der FHH der Fall ist. Ebenso ist eine Anwendung des Hamburger Corporate Governance Kodex (HCGK) nicht vorgesehen.²⁷

717. Der Rechnungshof hat vor dem Hintergrund der oben genannten umfangreichen fördernden Maßnahmen und der Gewährträgerhaftung der FHH der BWFG empfohlen, ihre Informations- und Einflussmöglichkeiten im Hinblick auf das Studierendenwerk zu verbessern, um das finanzielle Risiko für die FHH zu reduzieren. Dies beinhaltet insbesondere die Überprüfung einer Entsendung von Mitgliedern in den Aufsichtsrat und der Anwendung des HCGK als Maßnahmen zur Reduzierung des Haftungsrisikos der FHH.

Steuerung durch die BWFG ausbaufähig.

718. Die BWFG hat zugesagt, dies zu prüfen.

²⁶ Vgl. [Bürgerschaftsdrucksache 21/18515 vom 1. Oktober 2019, Nr. 7, § 8 Satz 3 StWG](#) sowie § 10 Absatz 4 StWG.

²⁷ Mit dem Hamburger Corporate Governance Kodex (HCGK) definiert der Senat Standards zur Steuerung und Überwachung öffentlicher Unternehmen für Behörden, Aufsichtsgremien und Geschäftsführungen. Damit will der Senat eine gute Unternehmensführung und Transparenz der Hamburgischen Unternehmen befördern. Der HCGK enthält Selbstverpflichtungen sowie Empfehlungen. Von den Empfehlungen können Unternehmen abweichen, sind dann aber verpflichtet, dies in ihrer Entsprechenserklärung zum HCGK jährlich offenzulegen und zu begründen; siehe HCGK gültig ab 1. Januar 2020.

Ordnungsmäßigkeit der Kennzahlen und Kennzahlenwerte in staatlichen allgemeinbildenden Schulen

Behörde für Schule, Familie und Berufsbildung

719. Der Rechnungshof hat 27 Kennzahlen (54 Kennzahlenwerte) der Behörde für Schule, Familie und Berufsbildung¹ (BSFB) im Aufgabenbereich 241 „Staatliche allgemeinbildende Schulen“ auf Basis der Haushaltsrechnungen 2022 und 2023 überprüft.

Abweichung zwischen Bezeichnung und Berechnung

720. Nur wenn die Berechnung der Kennzahlen mit ihrer Bezeichnung und Erläuterung im Kennzahlenbuch übereinstimmt, sind die Kennzahlen eindeutig, können vollständig und richtig ermittelt werden und die gebotene Transparenz des Berichtswesens gegenüber der Bürgerschaft ist gewährleistet.

Bei insgesamt elf der 27 geprüften Kennzahlen war das nicht der Fall. Folgende drei Beispiele verdeutlichen dies:

Beispiel 1: Erteilte Unterrichtsstunden

721. Ein Ziel der BSFB ist die umfassende Erteilung der schulischen Unterrichtsstunden gemäß Stundentafel auf der Grundlage der behördlichen Bildungspläne. Mit den Kennzahlen „Anteil der erteilten Unterrichtsstunden an den Unterrichtsstunden in der Grundschule, in der Stadtteilschule und im Gymnasium nach Stundentafel“ soll dieses Ziel gemessen werden.

Basis für die Ermittlung der Kennzahlenwerte ist der „wöchentliche Unterricht nach Plan“ der jeweiligen schuleigenen Stundentafeln.

722. Zur Ermittlung der Kennzahlenwerte erfassen die Schulen², wie viele Unterrichtsstunden in der Woche

- „fachidentisch durch eine andere Lehrkraft“ oder
- „mit einem anderen Unterrichtsfach in der Lerngruppe“

vertreten wurden. Zudem werden u. a. auch die wöchentlichen Unterrichtsstunden erfasst, in denen eine selbstständige Bearbeitung von Arbeitsaufträgen stattgefunden hat.

723. Um die Kennzahlenwerte zu berechnen, subtrahiert die BSFB diese Stunden vom „wöchentlichen Unterricht nach Plan“ und ermittelt so die ersatzlos ausgefallenen Unterrichtsstunden. Alle anderen Stunden wertet die BSFB als nach Stundentafel erteilte Unterrichtsstunden.

¹ Bis zum 30. Juni 2025 Behörde für Schule und Berufsbildung (BSB).

² Im IT-Fachverfahren Untis.

724. Stundentafeln legen je Schulform und Jahrgangsstufe fest, wie viel Unterrichtsstunden in den einzelnen Unterrichtsfächern zu erteilen sind. Fachfremd erteilte Unterrichtsstunden und fachfremd erteilte Arbeitsaufträge zur selbstständigen Bearbeitung können demnach nicht der Stundentafel entsprechen. Dies können nur fachidentisch vertretende Unterrichtsstunden bzw. Arbeitsaufträge.³ Wird jedoch nicht zwischen „fachidentisch“ vertretenen Stunden und solchen „in einem anderen Fach“ unterschieden, führt dies zu keinem inhaltlich richtigen Kennzahlenwert.
725. Die Bezeichnung der Kennzahlen suggeriert jedoch, dass die Kennzahlenwerte den Anteil der erteilten Unterrichtsstunden nach Stundentafel angeben. Dies trifft aber – wie oben dargestellt – nicht zu.
726. Der Rechnungshof hat die fehlerhafte Berechnung dieser Kennzahlenwerte, die nicht im Einklang mit der Bezeichnung stehen, beanstandet und die BSFB aufgefordert, die Stunden mit „Vertretungen in einem anderen Unterrichtsfach der Lerngruppe“ und mit „selbstständiger Bearbeitung von Arbeitsaufträgen“ künftig nicht mehr in die Berechnung einzubeziehen.
727. Die BSFB will an ihrer Berechnungsmethode festhalten. Sie beabsichtigt lediglich, die Erläuterungen im Kennzahlenbuch zu ergänzen und die Berechnung dort künftig detaillierter darzustellen.
728. Der Rechnungshof weist darauf hin, dass fachfremd vertretene Stunden bei der Ermittlung der Kennzahlenwerte zwar als Vertretungsstunden, nicht aber als nach der Stundentafel erteilter Unterricht gezählt werden dürften. Gleiches gilt, wenn Schülerinnen und Schüler ohne Aufsicht durch eine Lehrkraft Arbeitsaufträge bearbeiten. Die seitens der Behörde vorgesehene detailliertere Erläuterung im Kennzahlenbuch ändert deshalb nichts an der fehlerhaften Berechnung der Kennzahlenwerte.

Kennzahl beinhaltet nicht allein die nach Stundentafel erteilten Unterrichtsstunden

Beispiel 2: Schulformwechslerinnen und Schulformwechsler bis Ende Klasse 6

729. Für den Übergang in die Jahrgangsstufe 7 des Gymnasiums muss die Schülerin oder der Schüler nach dem Hamburgischen Schulgesetz (HmbSG)⁴ die Voraussetzungen für eine erfolgreiche Mitarbeit im Gymnasium erfüllen. Werden diese Voraussetzungen nicht erfüllt, muss die Schülerin oder der Schüler an eine Stadtteilschule wechseln. Mit der Kennzahl „Schulformwechslerinnen und Schulformwechsler bis Ende Klasse 6“ soll das Ziel „Verringerung der Zahl der Schulformwechsler“ der Produktgruppe „Unterricht im Gymnasium“ gemessen werden.
730. Für die Ermittlung des Kennzahlenwertes zählt die BSFB allerdings nicht nur solche Schülerinnen und Schüler, die das Gymnasium am Ende der Klasse 6 wegen unzureichender schulischer Leistungen verlassen müssen, sondern auch solche, die in den Klassen 5 und 6 das Gymnasium aus einem anderen Grund verlassen

Anzahl der Schulformwechsler ungenau

³ In der Vertretungsrichtlinie Nr. 1.6 vom 1. August 2025 ist im Übrigen geregelt, dass bei Abwesenheit der unterrichtenden Fachlehrkraft in der Primarstufe und der Sekundarstufe I der weiterführenden Schulen bis einschließlich der Klassenstufe 9 zur Sicherstellung der Unterrichtsqualität deren Unterricht durch geeignetes pädagogisches Personal vertreten oder die Erledigung von Aufgaben beaufsichtigt wird.

⁴ § 42 Absatz 5 HmbSG.

haben, zum Beispiel aufgrund eines Umzugs in ein anderes Bundesland oder wegen des Wechsels an eine private Schule.⁵

731. Der Rechnungshof hat die fehlerhafte Berechnung des Kennzahlenwertes beanstandet und die BSFB aufgefordert, den Kennzahlenwert differenziert zu ermitteln.
732. Die BSFB hat mitgeteilt, dass eine differenzierte Ermittlung zurzeit nur händisch und mit zusätzlichen Ressourcen möglich sei. Sie hat zugesagt zu prüfen, ob es maschinelle Auswertungsmöglichkeiten gibt, die eine genauere Ermittlung der Kennzahlenwerte ermöglichen. Allerdings hatte die BSFB bereits im Prüfverfahren eine maschinelle Auswertungsmöglichkeit vorgestellt, mit der differenziertere Kennzahlenwerte beim Schulformwechsel nach Klasse 6 ermittelt werden können. Daher ist davon auszugehen, dass die Prüfung der BSFB zu einem positiven Ergebnis führen wird.

Beispiel 3: Sprachförderbedarf

733. Bei der Kennzahl „Anteil der Schülerinnen und Schüler mit Sprachförderbedarf, die die Grundschule besuchen“ berücksichtigt die BSFB nur solche Schülerinnen und Schüler, die eine eigenständige Grundschule besuchen. Die rund 4.200 Schülerinnen und Schüler der 15 Grundschulen, die einer Stadtteilschule angegliedert sind⁶, werden bei der Berechnung des Kennzahlenwertes nicht mitgezählt.
734. Der Rechnungshof hat die Zählweise bei der Ermittlung des Kennzahlenwertes beanstandet und die BSFB aufgefordert, bei der Berechnung alle Schülerinnen und Schüler in Grundschulen, die einen Sprachförderbedarf haben, zu berücksichtigen.
735. Die BSFB hat dies zugesagt.

Kennzahl zum Sprachförderbedarf lässt mehr als 4.000 Schülerinnen und Schüler unberücksichtigt

Angaben im Kennzahlenbuch

736. Um mit Kennzahlen und ihren Kennzahlenwerten die Erfüllung des Leistungszwecks messen und interpretieren zu können, muss u. a. die Erläuterung der Kennzahl eindeutig und verständlich sein. Fehlende oder unvollständige Erläuterungen sind zu ergänzen.
737. Der Rechnungshof hat festgestellt⁷, dass
- bei zehn Kennzahlen die Bezeichnungen eindeutig und die Erläuterungen im Kennzahlenbuch inhaltlich ausreichend waren,

⁵ Diese Zählweise liegt auch den behördlichen Pressemitteilungen der BSFB zugrunde.

⁶ Vgl. Schulstatistik 2024/2025, S. 6.

⁷ Bei einigen Kennzahlen traten mehrere Mängel bei den Angaben auf (daher ist die Summe der Mängel größer als die Anzahl der 27 geprüften Kennzahlen).

- bei 15 Kennzahlen wichtige Erläuterungen im Kennzahlenbuch fehlten⁸ und bei elf Kennzahlen das Kennzahlenbuch sonstige Mängel aufwies,⁹
 - bei elf Kennzahlen die Bezeichnung grundlegend von der Berechnung abwich.¹⁰
738. Insgesamt waren bei mehr als 60 % der untersuchten Kennzahlen die Angaben im Kennzahlenbuch fehlerhaft.
739. Der Rechnungshof hat die im Kennzahlenbuch teilweise unrichtigen Angaben bzw. für das Verständnis der Kennzahlen unzureichenden Erläuterungen beanstandet und die BSFB aufgefordert, mit dem nächsten erreichbaren Haushaltsplan die Angaben im Kennzahlenbuch zu korrigieren und die für das Verständnis der Kennzahlen notwendigen Erläuterungen zu ergänzen.
740. Die BSFB hat dies zugesagt.

*Angaben bei 60 %
der untersuchten
Kennzahlen
fehlerhaft*

Ziele ohne Kennzahl

741. Ziele und Ergebnisse sollen konkret und präzise beschrieben werden, um sie mittels Kennzahlen messbar zu machen. Die Zielsetzung ist zu beschreiben. Es ist sicherzustellen, dass jedem ausgewiesenen Ziel mindestens eine Kennzahl zugeordnet wird.¹¹
742. In den Produktgruppen „Unterricht in der Vor- und Grundschule“ (241.01), „Unterricht in der Stadtteilschule“ (241.03) sowie „Unterricht im Gymnasium“ (241.04), gibt es jeweils das Ziel: „Sicherstellung des Anspruchs der Schülerinnen und Schüler auf inklusive Beschulung nach § 12 HmbSG“.

Diesen Zielen sind im Haushaltsplan 2023/2024 bei den Grundschulen und Stadtteilschulen jeweils die Kennzahlen „Anteil der exklusiv in speziellen Sonderschulen und ReBBZ beschulten Schülerinnen und Schüler (der Primar- bzw. der Sekundarstufe I) an allen Schülerinnen und Schülern der Primar- bzw. Sekundarstufe I“ zugeordnet.

Bei den Gymnasien ist dem Ziel keine Kennzahl zugeordnet.

743. Mit diesen Kennzahlen kann das Ziel „Sicherstellung des Anspruchs der Schülerinnen und Schüler auf inklusive Beschulung nach § 12 HmbSG“ nicht gemessen werden, da hier nur die Anzahl der Schülerinnen und Schüler erfasst wird, die in speziellen Sonderschulen und den ReBBZ beschult werden. Sie nehmen den gesetzlichen Anspruch auf inklusive Beschulung nach § 12 HmbSG gerade nicht in Anspruch. Die Kennzahlen sind daher nicht geeignet, die Anzahl der Schülerinnen

*Messung der Ziele
so nicht möglich*

⁸ Es fehlt beispielsweise die wichtige Erläuterung bei den Kennzahlen zum Anteil der erteilten Unterrichtsstunden nach Stundentafel (vgl. Tz. 721 ff.), dass diese aufgrund unterschiedlicher schuleigener Stundentafeln nicht vergleichbar sind. Des Weiteren wird nicht erläutert, dass bei den Kennzahlen zum langfristigen Absentismus die Beratungsfälle in den Stadtteilschulen nicht enthalten sind.

⁹ So ist beispielsweise der Auswertez Zeitraum falsch angegeben oder die Kennzahl ist einem falschen Ziel zugeordnet.

¹⁰ Vgl. Tzn. 720 bis 735. Auch fehlen beispielsweise bei der Kennzahl „Anteil der Schülerinnen und Schüler, die Lernförderung (in Gymnasien) nach § 45 HmbSG erhalten“, die Anzahl der Schülerinnen und Schulen die Gymnasialzweige der Stadtteil- und Campusschulen besuchen.

¹¹ Aufstellungsroundschreiben 2025/2026 der Finanzbehörde vom 7. Dezember 2023, Anlage 2, Nr. 6.1.

und Schüler zu messen, die ihren Anspruch auf inklusive Beschulung wahrnehmen.

744. Der Rechnungshof hat kritisiert, dass die BSFB den Leistungszweck „Inklusion“ mit keiner Kennzahl misst, obwohl entsprechende Daten vorliegen und sicherzustellen ist, dass jedem ausgewiesenen Ziel mindestens eine Kennzahl zugeordnet wird.
745. Er hat die BSFB aufgefordert, im nächsten erreichbaren Haushaltsplan den Leistungszweck „Inklusion“ in den Grund- und Stadtteilschulen sowie in den Gymnasien mit einer am Leistungszweck orientierten Kennzahl zu messen.
746. Die BSFB hat zugesagt, bis zur Haushaltsplanaufstellung 2027/2028 Änderungen zu prüfen.

Steuern

Hundesteuer

*Behörde für Finanzen und Bezirke – Steuerverwaltung – / Bezirksamt Altona /
Behörde für Justiz und Verbraucherschutz*

Einleitung

747. Das Halten eines oder mehrerer Hunde auf dem Gebiet der Freien und Hansestadt Hamburg unterliegt der Hundesteuer. Die Steuer für einen Hund beträgt seit Februar 1995 umgerechnet 90 Euro pro Kalenderjahr. Seit 2000 wird für das Halten von gefährlichen Hunden eine Steuer in Höhe von 600 Euro erhoben.

Innerhalb von zwei Wochen nach Aufnahme des Hundes muss dieser im bezirklichen Hunderegister angemeldet werden, das vom Bezirk Altona betreut wird. Die Registeranmeldung beinhaltet die Anmeldung beim Finanzamt, das einen Hundesteuerfall anlegt. Der Wegzug aus Hamburg oder der Tod eines Hundes müssen dem Hunderegister ebenfalls mitgeteilt werden.

Im Hunderegister werden alle in Hamburg gehaltenen Hunde mit ihren Halterinnen und Haltern erfasst. Das Register dient sowohl der statistischen Erhebung zum Hundebestand und zu Vorfällen (sog. Beißstatistik) als auch der Datenübermittlung zur Hundesteuerstelle.

748. Das Aufkommen der Hundesteuer belief sich 2024 auf 5,6 Mio. Euro. Anfang 2025 waren zu Anschriften in Hamburg 105.000 Hunde im Hunderegister erfasst.
749. Der Rechnungshof hat die Prozesse und ausgewählte Einzelfälle in dem bezirklichen Hunderegister und bei der Steuerverwaltung geprüft.

Dateninkonsistenzen im Hunderegister

750. Das Hunderegister in Hamburg weist erhebliche Unstimmigkeiten bei den Daten der Halterinnen und Halter und der Anzahl der Hunde auf. Etwa ein Drittel der Datensätze ist inkonsistent.

An- und Abmeldungen können online ohne Identitätsüberprüfung vorgenommen werden, ein Abgleich der Daten mit dem Meldedatenbestand findet nicht statt. Der Rechnungshof hat festgestellt, dass über 20 % der Hundehalterinnen und -halter aufgrund unzutreffender Angaben nicht eindeutig zu identifizieren sind. So sollen beispielsweise 71 von ihnen laut Registereintragung nach dem 1. Januar 2025 geboren worden sein, 164 vor dem Jahr 1925. Die Daten der erfassten Hunde sind fehlerhaft, da ca. 9 % der im Hunderegister erfassten Hunde älter als 20 Jahre sein sollen (der älteste Hund soll 64 Jahre alt sein) und damit aller Wahrscheinlichkeit nach nicht mehr am Leben sein dürften.

*Hunderegister
spiegelt Anzahl
der Hunde in
Hamburg nicht
wider*

751. Sowohl statistische Auswertungen zum Beispiel zur Beantwortung Schriftlicher Kleiner Anfragen als auch die Mitteilungen an die Hundesteuerstelle sind insofern zweifelhaft. Das Hunderegister führt die Dateninkonsistenz auf fehlende Abmeldungen der Halterinnen und Halter sowie die bisher nicht vorhandene Rückmel-

derung der Hundesteuerstelle zu den dort verarbeiteten An- oder Abmeldungen zurück.

752. Der Rechnungshof hat die mangelhafte Datenqualität beanstandet und gefordert, diese zu verbessern.
753. Nach Aussage des Bezirksamts habe es bereits im Prüfungsverlauf mit einer manuellen Datenbereinigung begonnen und wolle diese jährlich fortführen. Die Steuerverwaltung hat Mitte 2025 begonnen, dem Hunderegister Listen über die Abmeldungen von Hunden bei der Hundesteuerstelle zu übermitteln.

Hundesteuer ohne Hund

754. Die Hundesteuerstelle der Steuerverwaltung führt keine regelmäßigen Überprüfungen der Steuerkonten durch, sondern aktualisiert ihre Daten nur bei Mitteilungen seitens der Steuerpflichtigen oder des Hunderegisters. In über 1.000 Steuerkonten wurde zuletzt vor mehr als 20 Jahren eine Änderung am Datenbestand vorgenommen. Die beiden folgenden Fälle fanden sich beispielsweise in den Akten:

Fall-Beispiel Herr M.

Der Steuerpflichtige wurde im April 1927 geboren. Zum April 1960 meldete er erstmals einen Hund beim Finanzamt an und ein Hundesteuerbescheid erging. Im Januar 1987 erteilte der Steuerpflichtige ein Lastschriftmandat zur Abbuchung der Hundesteuer. Ausweislich des Hunderegisters wurde ein (letzter) neuer Hund im März 2000 geboren. Seitdem wird die fällige Hundesteuer im Lastschriftverfahren abgebucht. Der Steuerpflichtige verstarb im Februar 2022. Es kann davon ausgegangen werden, dass der Hund, der rechnerisch 26 Jahre alt sein müsste, seit mehreren Jahren nicht mehr am Leben ist. Die Hundesteuer wurde weiterhin für einen Hund im Lastschriftverfahren eingezogen.

Fall-Beispiel Frau N.

Die Steuerpflichtige meldete nach Aufforderung durch das Finanzamt zum Dezember 2006 einen Hund (geboren im Jahr 2004) an. Gleichzeitig erteilte sie ein Lastschriftmandat. Ein Hundesteuerbescheid für die Jahre ab 2006 erging im Mai 2007. Seitdem wird die fällige Hundesteuer im Lastschriftverfahren eingezogen. Es kann davon ausgegangen werden, dass der Hund nicht mehr am Leben ist.

755. Auch die Daten der Steuerverwaltung spiegeln – wie schon die Daten des Hunderegisters – die tatsächliche Anzahl der in Hamburg gehaltenen Hunde nicht wider. Die Stadt nimmt dadurch bei der Hundesteuer zwar Geld ein, die unbegrenzte Erhebung von Hundesteuer aufgrund von offensichtlich vergessenen Lastschriftmandaten verstößt jedoch gegen § 3 Hundesteuergesetz. Nach der Abgabenordnung muss die Steuerverwaltung zudem den Untersuchungsgrundsatz beachten. Dieser besagt, dass der Besteuerung nur das zugrunde gelegt werden darf, was dem Steuergläubiger gebührt, nicht weniger, aber auch nicht mehr.
756. Der Rechnungshof hat die unzutreffende Erhebung der Hundesteuer beanstandet. Er hat die Steuerverwaltung aufgefordert, die Besteuerung der Hundehalter gesetzeskonform durchzuführen und ihren Datenbestand regelmäßig zu überprüfen und zu bereinigen.

*Daten der
erfassten Hunde-
halter fehlerhaft*

Gefährliche Hunde

757. Das Hamburgische Gesetz über das Halten von Hunden unterscheidet drei Kategorien von gefährlichen Hunden: Kategorie 1 umfasst bestimmte Rassen wie American Pit Bull Terrier und deren Kreuzungen, die in Hamburg stets als gefährlich gelten. Kategorie 2 umfasst Hunde jeglicher Rasse, die durch aggressives Verhalten gegenüber Menschen oder Tieren auffallen. Kategorie 3 betrifft Rassen wie Rottweiler und Mastiff, bei denen die Gefährlichkeit vermutet wird, sofern kein Wesenstest das Gegenteil nachweist.

Anzahl gefährlicher Hunde in Hamburg

Kategorie	Anzahl nach dem Hunderegister	rechn. Anzahl nach den Hundesteuerfällen
1 (nach Hunderasse)	171	–
2 (nach Verhalten)	5	–
3 (Rasse, aber Wesenstest möglich)	84	–
Anzahl gesamt:	260	46

Quelle: eigene Auswertung aus dem Datenbestand des Hunderegisters, Stand Januar 2025

758. Im Steuerfestsetzungssystem werden lediglich 46 Hundehalter mit in der Regel einem gefährlichen Hund geführt. Es besteht eine erhebliche Diskrepanz zwischen der Anzahl der gefährlichen Hunde laut Hunderegister (260 Hunde) und der steuerlich erfassten gefährlichen Hunde. Es ist nicht plausibel, dass alle einschlägigen gefährlichen Hunde nicht auch als Steuerfälle geführt werden. Der Rechnungshof hat die unplausible Datenbasis kritisiert. Er geht davon aus, dass es gefährliche Hunde gibt, für die keine Steuer gezahlt wird.
759. Der Rechnungshof hat sowohl die Steuerverwaltung als auch die am Hunderegister beteiligten Stellen aufgefordert, die Datenübermittlung zu verbessern und so auch die erhöhte Besteuerung von gefährlichen Hunden sicherzustellen.

Anzahl der in Hamburg gehaltenen Hunde nicht feststellbar

Datenoptimierung durch Schnittstelle

760. Die Dateninkonsistenzen aufgrund von zwei parallel geführten Datenbeständen, nämlich dem Hunderegister bei den Bezirken und der Hundesteuerstelle der Steuerverwaltung, verursachen Fehler und Mehrarbeit. Zudem kann keine valide Aussage zu der Anzahl der Hunde insgesamt und zu der Anzahl der gefährlichen Hunde in Hamburg getroffen werden.

Automatisierter Datenaustausch notwendig

Wesentliche Ursache ist der händische Datenaustausch.

Eine Schnittstelle zwischen den Datenbeständen des Hunderegisters und der Hundesteuerstelle kann die Datenqualität deutlich verbessern.

761. Der Rechnungshof hat angeregt, dass das Bezirksamt Altona und die Steuerverwaltung gemeinsam prüfen, wie eine automatisierte Schnittstelle eingerichtet werden kann.

Höhe der Hundesteuer

762. Die Hundesteuer dient sowohl als Einnahmequelle als auch als ordnungspolitisches Instrument zur Begrenzung der Anzahl insbesondere der gefährlichen Hunde.

Seit 1995 beträgt der Regelsteuersatz in Hamburg 90 Euro pro Hund, was im Vergleich zu anderen deutschen Städten niedrig ist.

Höhe der Hundesteuer seit 30 Jahren konstant

Hundesteuer in ausgewählten deutschen Städten im Jahr 2022

in Euro	1. Hund	2. Hund	3. Hund	Listenhund
Mainz	186	216	216	600
Bonn	162	210	264	840
Bremen	150	150	150	
Nürnberg	132	132	132	264
Hannover	132	240	240	600
Flensburg	132	180	210	600
Kiel	126	177	213	
Saarbrücken	120	168	168	
Berlin	120	180	180	
Dresden	108	144	144	
Schwerin	108	200	350	700
Heidelberg	108	216	216	
Potsdam	108	144	192	648
Stuttgart	108	216	216	612
Rostock	108	144	168	468
Frankfurt/Main	102	102	102	900
München	100	100	100	800
Düsseldorf	96	150	180	600
Leipzig	96	192	192	
Magdeburg	96	144	192	500
Hamburg	90	90	90	600
Weimar	60	72	84	
Ø	116	162	182	582

Quelle: Statista.de DA-Direkt, Januar 2022 sowie eigene Ermittlung / Berechnung

763. Der Rechnungshof hat die seit 30 Jahren konstante Höhe der Hundesteuer kritisiert und der Steuerverwaltung empfohlen, die Hundesteuer entsprechend dem gestiegenen Verbraucherpreisindex sowie dem ordnungspolitischen Zweck anzuheben:

- Mit 150 Euro pro Hund ab 2026 läge Hamburg oben in der Liste der genannten Städte, aber nicht an der Spitze.
- Ein Steuersatz von 950 Euro für gefährliche Hunde würde eine Inflationsanpassung des 1995 bereits hoch angesetzten Betrags bedeuten.

Unter Berücksichtigung von Steuervergünstigungen für Sozialleistungsbeziehende und von weiteren Ausnahmetatbeständen (Hunde aus dem Tierheim, Assistenzhunde) würden die Mehreinnahmen ca. 3 Mio. Euro jährlich betragen.

Stellungnahme der Steuerverwaltung

764. Die Steuerverwaltung hat in ihren Stellungnahmen folgende Punkte ausgeführt:

- Für eigene regelmäßige finanzamtsseitige Ermittlungen sehe sie keine Notwendigkeit und bezweifle zudem deren Rechtmäßigkeit, da es sich nach ihrer Auffassung um Ermittlungen „ins Blaue“ hinein handeln würde. Die Steuerverwaltung vermutet aufgrund einer Stichprobe im Nachgang zur Prüfung des Rechnungshofs, dass die Hauptgründe für die Datenbestandsdifferenzen in den fehlenden Hundeabmeldungen sowie steuerlich nicht relevanten Hunden im Hunderegister (zum Beispiel Hunde, die aufgrund von Beißvorfällen mit Haltern außerhalb Hamburgs erfasst wurden) liegen würden.
- Bezüglich der gefährlichen Hunde sei sie an die Mitteilungen des Hunderegisters gebunden. Die Datendifferenz zwischen dem Hunderegister und dem Hundesteuerdatenbestand erkläre sie sich mit den zuvor genannten Gründen und bestreite insofern auch etwaige Steuerausfälle.
- Eine Optimierung des Datenbestandes werde bereits vorgenommen. Die Prüfungsanregung einer Schnittstelle werde sie bei einer Neuprogrammierung aufgreifen.

765. Der Rechnungshof teilt die Auffassung der Steuerverwaltung, dass es sich bei den von ihm angeregten regelmäßigen Ermittlungen um Ermittlungen „ins Blaue“ hinein handle, nicht. Ermittlungen „ins Blaue“ bezeichnen willkürliche, grundlose Ermittlungen ohne greifbare Anhaltspunkte. Hier liegen aber konkrete Anhaltspunkte als Anlass für die angeregten Ermittlungen vor: Zum einen aufgrund des unplausiblen Alters zahlreicher Hunde, zum anderen aufgrund der zuletzt vor mehr als 20 Jahren vorgenommenen Änderungen am Datenbestand. Für beide Konstellationen hat der Rechnungshof Beispiele geliefert.

Für den Rechnungshof ist nicht nachvollziehbar, dass die Steuerverwaltung bei dem Thema gefährliche Hunde eine Bindung an die Daten des Hunderegisters geltend macht, sich zugleich aber die Anzahl der erfassten gefährlichen Hunde in den beiden Datenbeständen deutlich unterscheidet. Hieraus ergibt sich, dass ein Steuerschaden nicht ausgeschlossen werden kann. Zur Nachvollziehbarkeit der Feststellungen des Rechnungshofs waren der Steuerverwaltung die den Feststellungen zugrunde liegenden Erhebungsdaten zur Verfügung gestellt worden.

Der Rechnungshof verkennt nicht, dass die Datenbestände niemals eins zu eins übereinstimmen werden. Er verweist aber darauf, dass durch den fehlenden kontinuierlichen Abgleich der beiden Datenbestände vermeidbare Fehler in den Daten enthalten sind. Auch anhand der Stichprobe der Steuerverwaltung sind die Gründe für die Differenz zwischen den Datenbeständen noch nicht vollständig aufklärbar.

766. Die Steuerverwaltung hat zudem erklärt, sie sehe es unter Berufung auf die Kommentarliteratur als verfassungsrechtlich strittig an, ob der Rechnungshof die Höhe der Hundesteuer bewerten dürfe, da er Teil der Exekutive sei und die Höhe der Hundesteuer eine politische Entscheidung darstelle.

767. Der Rechnungshof teilt die verfassungsrechtlichen Bedenken nicht. Dessen ungeachtet ist es ihm v. a. wichtig darauf hinzuweisen, dass er sich in der Vergangenheit – wie hier auch – beratend oder empfehlend zur Höhe von Gebühren, Entgelten und Steuern geäußert und der Senat sich mit diesen Äußerungen konstruktiv auseinandergesetzt hat.¹

Stellungnahme des Bezirksamts Altona

768. Das Bezirksamt hat in seiner Stellungnahme ausgeführt, dass es bei der Einführung des Hunderegisters ausdrücklicher politischer Wunsch gewesen sei, einen niedrigschwelligen Zugang für Hundehalter zu schaffen. Dies sollte durch den Verzicht auf eine Identitätsüberprüfung erreicht werden. Ansonsten hat das Bezirksamt mehrfach hervorgehoben, dass es für verlässliche technische Lösungen offen sei und ein Eigeninteresse an einer konsistenten Datenbasis habe. Allerdings sei nicht absehbar, wann die erforderlichen juristischen, technischen und fachlichen Ressourcen für eine entsprechende Projektierung bereitstehen könnten.
769. Der Rechnungshof regt an zu prüfen, ob – anders als bei der Einführung des Hunderegisters – heute ein aufwandsarmer Identitätsnachweis über den elektronischen Hamburg Service genutzt werden kann.

¹ Vgl. zum Beispiel [Monitoring Schuldenbremse 2016, Beratende Äußerung des Rechnungshofs Hamburg nach § 81 Absatz 2 LHO vom 18. August 2016, Tz. 77](#) zur Höhe der Grunderwerbsteuern.

Einkünfte aus Vermietung und Verpachtung bei beschränkt Steuerpflichtigen

Behörde für Finanzen und Bezirke – Steuerverwaltung –

Steuerliche Erfassung der Grundstückseigentümer

770. Nach § 1 Absatz 4 Einkommensteuergesetz (EStG) unterliegen natürliche Personen ohne Wohnsitz oder gewöhnlichen Aufenthalt im Inland der beschränkten Steuerpflicht. Die beschränkte Steuerpflicht erstreckt sich ausschließlich auf die inländischen Einkünfte gemäß § 49 EStG. Hierzu zählen u. a. die Einkünfte aus Vermietung und Verpachtung von Grundbesitz im Inland. Da die persönlichen Verhältnisse von beschränkt Steuerpflichtigen weitgehend unbeachtet bleiben, fällt bereits bei einem zu versteuernden Einkommen von 1.000 Euro eine Steuer von ca. 150 Euro an.
771. Für eine ordnungsgemäße Besteuerung der Einkünfte aus Vermietung und Verpachtung ist die vollständige Erfassung der Grundstückseigentümer erforderlich. Daher sind Gerichte, Behörden und Notare verpflichtet, Rechtsvorgänge, die unmittelbar oder mittelbar das Eigentum an einem inländischen Grundstück betreffen, dem für die Grunderwerbsteuer zuständigen Finanzamt für Verkehrsteuern und Grundbesitz anzuzeigen. Die Regionalfinanzämter werden über die Grundstücksübertragung jeweils durch ein Papierexemplar der Veräußerungsanzeige vom Finanzamt für Verkehrsteuern und Grundbesitz informiert.
772. Der Rechnungshof hat für 95 Fälle geprüft, ob diese steuerlich geführt sind. Er hat festgestellt, dass Grundstückseigentümer mit Wohnsitz im Ausland steuerlich häufig nicht vollständig erfasst wurden, da entgegen der geltenden Anweisungslage weder ein Überwachungskonto noch ein Steuerkonto für diese Steuerpflichtigen angelegt wurde. Auch die gesetzlich vorgeschriebene Identifikationsnummer lag häufig nicht vor. In den vom Rechnungshof untersuchten steuerlich geführten Fällen betrug die festgesetzte Steuer und damit zugleich das Risiko für Steuerausfälle je steuerlich nicht geführten Fall durchschnittlich 4.200 Euro.
773. Der Rechnungshof hat die unvollständige Erfassung der Grundstückseigentümer mit Wohnsitz im Ausland beanstandet und die Steuerverwaltung aufgefordert, sicherzustellen, dass künftig für jeden Erwerber eines Grundstücks mit Wohnsitz im Ausland eine Identifikationsnummer erteilt wird und entweder ein Steuer- oder ein Überwachungskonto angelegt wird.
774. Die Steuerverwaltung hat die Notwendigkeit einer Verbesserung der steuerlichen Erfassung von im Ausland lebenden Grundstückseigentümern anerkannt. Sie werde auf den Geltungsbereich des Handbuchs zum Überwachungskonto sowie auf den Leitfaden zur Identifikationsnummer hinweisen. Das vom Rechnungshof bezifferte Risiko für Steuerschäden (Tz. 772) sehe sie als nicht haltbar an. Eigene Zahlen konnte sie nicht liefern.

Steuerliche Erfassung ausländischer Grundstückseigentümer unvollständig

Dokumentation und Durchführung der Prüfungshandlungen

Anweisungen zur Aktenführung

775. In Abweichung zu den bekannten Grundsätzen für den Veranlagungsbereich wird der Teilbereich der beschränkten Steuerpflicht von der Anwendung der Dienstan-

Vorgaben zur Aktenführung fehlen

weisung für die Veranlagungsstellen, in der die Bestimmungen zur Aktenführung definiert sind, explizit ausgenommen, sodass es für diesen Teilbereich keine entsprechenden Vorgaben seitens der Steuerverwaltung gibt.

776. Der Rechnungshof hat dies kritisiert. Denn eine uneinheitliche Ablage der Unterlagen erschwert die Sachbearbeitung. Der Rechnungshof hat die Steuerverwaltung aufgefordert, sachgerechte Vorgaben zur Aktenführung für den Bereich der beschränkten Steuerpflicht zu erlassen.

Dokumentation der Prüfungshandlungen

777. Der Rechnungshof hat festgestellt, dass in über 40 % der geprüften Grundstücke keine Prüfungshandlungen dokumentiert waren. Für einen Großteil der übrigen Grundstücke lagen lediglich rudimentäre Dokumentationen vor, aus denen nicht erkennbar war, dass tatsächlich Prüfungshandlungen und welche konkret vorgenommen wurden.

*Dokumentation
der Bearbeitung
mangelhaft*

778. Der Rechnungshof hat die mangelhafte Dokumentation beanstandet und die Steuerverwaltung aufgefordert, auf eine sachgerechte Dokumentation der Prüfungshandlungen hinzuwirken.

Durchführung der Prüfungshandlungen

779. Um einen Eindruck von der inhaltlichen Bearbeitungstiefe der Steuererklärungen zu gewinnen, hat der Rechnungshof u. a. untersucht, wie die Steuererklärungen geprüft werden, in denen der Steuerpflichtige Erhaltungsaufwendungen erklärt hat, die einen Betrag von 10.000 Euro übersteigen.

780. Dabei hat der Rechnungshof festgestellt, dass überwiegend keine Prüfungshandlungen ersichtlich waren. In den wenigen Fällen, in denen Sachbearbeitende Überprüfungshandlungen vorgenommen haben, ergaben sich durchschnittlich 6.400 Euro an zusätzlichen Steuereinnahmen. Vor dem Hintergrund, dass Fälle der beschränkten Steuerpflicht nicht durch das Risikomanagementsystem „vor-geprüft“ werden und der personellen Sachbearbeitung eine besondere Bedeutung zukommt, hat der Rechnungshof die unterbliebene Überprüfung kritisiert. Er hat die Steuerverwaltung aufgefordert, sicherzustellen, dass entsprechende Fälle im Veranlagungsverfahren sachgerecht geprüft werden, um Steuerausfallrisiken zu minimieren.

*Prüfungshandlungen
unzureichend*

Stellungnahme der Steuerverwaltung

781. Die Steuerverwaltung hat sich der Auffassung des Rechnungshofs angeschlossen, dass eine ausreichende Dokumentation der Prüfungshandlungen essenziell und somit verbesserungsbedürftig sei. Allerdings halte sie es nicht für sachgerecht, dass der Rechnungshof bei einer fehlenden Dokumentation und somit fehlenden Anhaltspunkten für eine substantiierte Prüfung der Sachverhalte von einem Prüfungsmangel ausgegangen sei. Die Erfahrungen der Steuerverwaltung würden zeigen, dass erforderliche Prüfungshandlungen regelmäßig zwar durchgeführt, gleichwohl aber nicht immer auch ordnungsgemäß dokumentiert würden.

Dem Rechnungshof konnten hierzu keine Unterlagen vorgelegt werden.

Mitteilungspflicht von Gerichten und Behörden zu möglichen Steuerstraftaten

Behörde für Gesundheit, Soziales und Integration / Behörde für Inneres und Sport / Behörde für Justiz und Verbraucherschutz / Behörde für Stadtentwicklung und Wohnen / Behörde für Umwelt, Klima, Energie und Agrarwirtschaft / Behörde für Verkehr und Mobilitätswende / Behörde für Wirtschaft, Arbeit und Innovation / Behörde für Wissenschaft, Forschung und Gleichstellung / Behörde für Finanzen und Bezirke – Steuerverwaltung –

782. Die gesamte Hamburgische Verwaltung ist durch Gesetz verpflichtet, die Steuerverwaltung zu benachrichtigen, wenn auffällt, dass eine Steuerstraftat vorliegen könnte (§ 116 Absatz 1 Satz 1 Abgabenordnung [AO]). Tatsächliche Umstände, die Rückschlüsse auf eine Steuerstraftat zulassen, sind dem Bundeszentralamt für Steuern (BZSt) oder der zuständigen Finanzbehörde des jeweiligen Landes mitzuteilen.
783. Die Steuerverwaltung in Hamburg hatte mit Schreiben vom 11. Juli 2022 acht Hamburger Fachbehörden ein überarbeitetes Merkblatt des Bundesministeriums der Finanzen (BMF) übersandt, in dem die Mitteilungspflichten und beispielhafte Fallgestaltungen näher erläutert wurden, und um geeignete Weitergabe des Merkblatts innerhalb der Behörden gebeten. Die Behörde für Justiz und Verbraucherschutz (BJV) war zudem gebeten worden, die Gerichte ebenfalls zu informieren. Die Mitteilungen sollten laut der Steuerverwaltung stets an das Finanzamt für Prüfungsdienste und Strafsachen in Hamburg (FA PrüStra) gesendet werden.

Bisherige Wahrnehmung der Mitteilungspflicht

784. Der Rechnungshof hat bei seinen Erhebungen in den acht durch die Steuerverwaltung angeschriebenen Fachbehörden festgestellt, dass durch verschiedene Polizeidienststellen der Behörde für Inneres und Sport (BIS) bereits Mitteilungen nach § 116 AO abgegeben wurden. Im Amt für Migration der BIS wurden entsprechende Sachverhalte an das Hauptzollamt gemeldet. Nach Auskunft der übrigen Fachbehörden wurde bisher kein weiterer Sachverhalt nach § 116 AO mitgeteilt.
785. Bei den vom Rechnungshof für die Prüfung ausgewählten Gerichten (Amtsgericht (-Mitte), Arbeitsgericht, Landgericht und Sozialgericht) zeigte sich ein ähnliches Bild. Lediglich vonseiten des Amtsgerichts erfolgten in den letzten Jahren zwei Mitteilungen durch Richterinnen und Richter.

*Mitteilungspflicht
bisher kaum
wahrgenommen*

Praxisrelevanz

786. Der Rechnungshof nahm im Rahmen seiner Prüfung Einsicht in gemeldete Fälle beim FA PrüStra. Folgende Beispiele zeigen die Praxisrelevanz der Mitteilungspflicht:
- Die Mitteilung eines Hamburger Bezirksamts führte zu Mehrsteuern von fast 10.000 Euro. Es hatte eine missbräuchliche Wohnraumnutzung festgestellt. Das Finanzamt ermittelte eine mehrjährige Untervermietung über das Internetportal Airbnb.

*Mehrsteuern
durch Mitteilungen
möglich*

- In einem weiteren Fall hatte das Landeskriminalamt Hamburg einen Verstoß gegen das Markengesetz bei einem Online-Handel mit Kfz-Teilen über Amazon und eBay festgestellt und eine Mitteilung nach § 116 AO an die Steuerverwaltung gerichtet. Es kam zu Mehrsteuern von rund 12.500 Euro.
- Rund 13.000 Euro Mehrsteuern konnten festgesetzt werden, nachdem ein Hamburger Amtsgericht in einer Verhandlung wegen Kindesunterhalts von bisher nicht erklärten Einkünften des Kindsvaters Kenntnis erlangt und dies der Steuerverwaltung mitgeteilt hatte.

Umgang mit dem Anschreiben der Steuerverwaltung

787. Das Anschreiben der Steuerverwaltung mit dem Merkblatt des BMF war zwei Fachbehörden vor der Prüfung des Rechnungshofs gänzlich unbekannt. Innerhalb der übrigen Behörden war unterschiedlich mit dem Anschreiben umgegangen worden. Die Mehrzahl der Fachbehörden leitete das Material zu § 116 AO per E-Mail an ausgewählte Amtsassistenzen mit der Bitte um Kenntnisnahme weiter. Eine Behörde hatte das Anschreiben nebst Merkblatt in ihrem internen Portal (SharePoint) in die Arbeitsanweisungen aufgenommen. Eine weitergehende Beschäftigung mit dem Thema „Mitteilungspflicht nach § 116 AO“ konnte in keiner Fachbehörde festgestellt werden.
788. Die BJV informierte die Gerichte im Jahr 2022. Ein geprüftes Gericht hatte keine Kenntnis vom Anschreiben und konnte den Eingang über die BJV nicht rekonstruieren. In den verbliebenen geprüften Gerichten erfolgte eine Weiterleitung an alle Beschäftigten, Richterinnen und Richter mittels Rundmail. Eine weitergehende Beschäftigung mit dem Thema „Mitteilungspflicht nach § 116 AO“ konnte auch hier nicht festgestellt werden.
789. Keine Fachbehörde und kein geprüftes Gericht hatte einen Prozess für die Umsetzung der Mitteilungsverpflichtung geregelt, der den Beschäftigten Sicherheit hätte geben können, wie mit der Mitteilungspflicht praktisch umzugehen ist. Lediglich vereinzelt gab es Vorgaben (zum Beispiel in den Polizeidienstvorschriften). Im Übrigen wurde in den Dienststellen darauf vertraut, dass die Beschäftigten selbst entscheiden, ob sie sich in möglichen Fällen des § 116 AO an Vorgesetzte, an das Justizariat ihrer Behörde oder direkt an die Steuerverwaltung wenden. Die Prüfungsergebnisse zeigen, dass dies nicht ausreicht.
790. Der Rechnungshof hat die bisherige Umsetzung der Mitteilungspflicht nach § 116 AO kritisiert und die nachfolgenden Empfehlungen ausgesprochen.

*Merkblatt wurde
überwiegend
nur zur Kenntnis
genommen*

Empfehlungen des Rechnungshofs

791. Das BMF-Merkblatt liefert zwar Fallbeispiele, aus den Gesprächen des Rechnungshofs mit Vertreterinnen und Vertretern der Behörden und Gerichte ist jedoch deutlich geworden, dass das Merkblatt in der Praxis nicht zu einem Verständnis für Sachverhalte nach § 116 AO und zum Erkennen der eigenen Betroffenheit geführt hatte.
792. Der Rechnungshof empfiehlt daher, den § 116 AO in grundlegenden Aus- und Fortbildungen für Mitarbeitende, die mit entsprechenden Sachverhalten betraut sind, aufzunehmen. Zudem empfiehlt er, dass Behörden und Gerichte eine Kurz-

*Mitarbeitende für
Mitteilungspflicht
sensibilisieren*

fassung des BMF-Merkblatts – komprimiert auf eine Seite – auf Grundlage eines beispielhaften, vom Rechnungshof erarbeiteten Musters finalisieren und für alle Mitarbeitenden veröffentlichen. Der Rechnungshof hat zudem empfohlen, eine Zuständigkeit für die einschlägigen Aufgaben im Zusammenhang mit § 116 AO festzulegen.

Stellungnahme der Verwaltung

793. Die geprüften Stellen haben die Feststellungen des Rechnungshofs anerkannt und erklärt, die Empfehlungen zu prüfen. Sie haben zugesagt, den Rechnungshof über die Umsetzung zu informieren.

Kultur- und Tourismustaxe und SEPA-Lastschriftverfahren

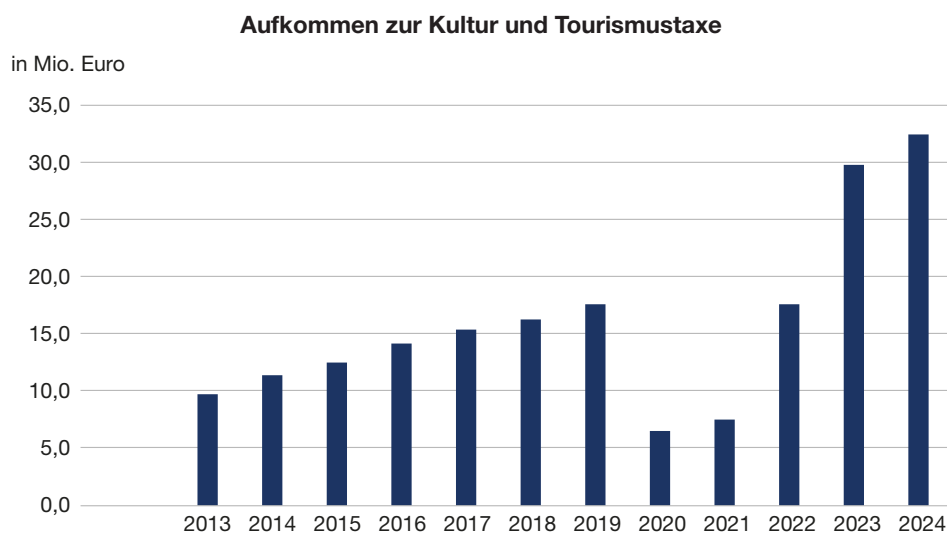
Behörde für Finanzen und Bezirke – Steuerverwaltung –

794. 2013 trat das Hamburgische Kultur- und Tourismustaxengesetz in Kraft. Die Kultur- und Tourismustaxe (KTT) wird bei entgeltlichen Übernachtungen in Hamburg in einem Beherbergungsbetrieb erhoben. Steuerschuldner ist der Beherbergungsbetrieb, der die Steuer dem Übernachtungsgast in Rechnung stellen kann.
795. Die Betreiberin oder der Betreiber eines Beherbergungsbetriebes ist verpflichtet bis zum 15. Tag nach Ablauf des Anmeldezeitraums (in der Regel ist dies das Quartal) eine Steueranmeldung beim Finanzamt einzureichen. Die Anmeldung kann digital über das ELSTER-Portal oder in Papierform per Post, Fax oder E-Mail übermittelt werden. In der Anmeldung ist die Steuer selbst zu berechnen und zeitgleich abzuführen.
796. Die Steuer wird je Gast und Übernachtung anhand der Übernachtungskosten ohne Umsatzsteuer (Nettoentgelt) folgendermaßen berechnet:

Steuerpauschalsätze		
Übernachungskosten (in Euro, ohne Umsatzsteuer)	Steuer pro Übernachtung bis 31.12.2024 (in Euro)	Steuer pro Übernachtung ab 01.01.2025 (in Euro)
10	0,00	0,00
25	0,50	0,60
50	1,00	1,20
100	2,00	2,40
150	3,00	3,60
200	4,00	4,80
je weitere angefangene 50 Euro	+1,00	+1,20

Quelle: § 3 des Hamburgischen Kultur- und Tourismustaxengesetzes vom 4. Dezember 2012

797. Das Aufkommen aus der KTT hat sich seit Einführung wie folgt entwickelt:



Quelle: Eigene Darstellung auf Basis der Daten der Steuerverwaltung

Mangelhafte Digitalisierung

798. Eine medienbruchfreie elektronische Weiterverarbeitung der eingereichten Anmeldungen in der Steuerverwaltung ist nicht möglich. Die Bediensteten der KTT-Stelle drucken die elektronisch übermittelten Anmeldungen teilweise aus und überprüfen die rechnerische Richtigkeit, die Anzahl der Übernachtungen, die Steuersätze sowie den Gesamtbetrag. Bescheide zur KTT werden manuell über Word-Vorlagen erstellt. Die Überwachung für ausstehende Anmeldungen erfolgt ebenfalls durch händisches Sortieren. Die Fallverwaltung, Datenabgleiche sowie statistische Erhebungen erfolgen unter Verwendung einer Excel-Tabelle.

Technische
Unterstützung
kaum vorhanden

Bei der KTT gelingt es der Steuerverwaltung nicht, die Ziele der Digitalstrategie der FHH zu erreichen, die unter dem Schlagwort „Digital First“¹ den digitalen Zugang, die digitale Kommunikation und digitale Dienstleistungen als Regel anstrebt.

799. Der Rechnungshof hat in Anbetracht der bei dieser Steuerart (anders als bei Bundessteuern) in Hamburg vorhandenen Gesetzgebungs- und Verfahrenskompetenz die mangelhafte Digitalisierung und den damit verbundenen Personaleinsatz bei der KTT beanstandet und die Steuerverwaltung aufgefordert, die Digitalisierung zu forcieren.

800. Die Steuerverwaltung hat mitgeteilt, dass sie weitere Überlegungen zur Beschleunigung der Digitalisierung im Bereich der Kommunalsteuern vornehmen werde.

Nutzung der Wohnraumschutzdaten

801. Um die Einhaltung der Steuerpflichten bei der KTT zu gewährleisten, sowie zur Sicherstellung der Gleichmäßigkeit der Besteuerung wurde das Wohnraum-

¹ Siehe [Bürgerschaftsdrucksache 21/11429](#) „Die Hamburger Verwaltung wird digital – „Digital First“ treibt den digitalen Wandel voran“ vom 19. Dezember 2017, fortgeschrieben durch die [Bürgerschaftsdrucksachen 21/19800](#) vom 21. Januar 2020, [22/15763](#) vom 9. Juli 2024 sowie [22/17480](#) vom 21. Januar 2025.

schutzgesetz 2019 sowohl um die Erfassung von Belegungszahlen als auch um eine Mitteilungspflicht ergänzt. Die Belegungszahlen werden von den Vermietern in einem elektronischen Belegungskalender erfasst. Das Wohnraumschutzgesetz sieht eine Mitteilungsverpflichtung für die über den Belegungskalender gemeldeten Daten an die Steuerverwaltung vor. In der Praxis ruft die Steuerverwaltung die nach dem Wohnraumschutzgesetz mitzuteilenden Daten vierteljährlich über eine Online-Plattform in Form einer Excel Tabelle ab.

802. Der Rechnungshof hat festgestellt, dass im Jahr 2023 in mehreren Fällen der Wohnraumschutz höhere Belegungszahlen meldete als bei den KTT-Anmeldungen bei der Steuerverwaltung berücksichtigt wurden. In einigen weiteren Fällen wurden Belegungszahlen für inaktive KTT-Steuernummern verzeichnet; nach Angaben der Steuerverwaltung werden diese jedoch inzwischen geprüft.

Vorhandene Informationen bleiben ungenutzt

Die Steuerverwaltung hat im Prüfungsverlauf mitgeteilt, dass eine Bearbeitung der Meldungen nach dem Wohnraumschutzgesetz erst nach Abarbeitung des jeweiligen Tagesgeschäfts erfolge. Die Meldungen würden einen Arbeitsvorrat darstellen. Lediglich in Einzelfällen habe ein Abgleich zwischen den gegenüber der Steuerverwaltung erklärten Übernachtungen und den gemeldeten Belegungen nach dem Wohnraumschutzgesetz aus dem Belegungskalender stattgefunden.

803. Der Rechnungshof hat die nicht regelhafte Auswertung der Mitteilungen sowie die doppelten Erklärungspflichten für Steuerpflichtige – gegenüber dem Wohnraumschutz über den Belegungskalender und gegenüber dem Finanzamt – beanstandet. Er hat zudem angeregt, die Datenerfassung im Belegungskalender so zu erweitern, dass die dort gemachten Angaben für eine automatische Festsetzung der KTT verwendet werden können (One-Stop-Shop-Verfahren²).
804. Die Steuerverwaltung hat mitgeteilt, dass sie eine mögliche automatisierte Festsetzung der KTT in ihre Überlegungen zur Beschleunigung der Digitalisierung einbeziehen werde.

Mehrzahl der verwalteten Fälle nicht kostendeckend

805. Die Vollzugskosten der Verwaltung für die KTT im Jahr 2023 (insgesamt fast 580.000 Euro) beliefen sich auf ca. 230 Euro pro Steuerfall. In 58 % der KTT-Fälle wurden geringere Steuerbeträge festgesetzt. Der Rechnungshof hat den Einsatz von mehr als der Hälfte der vorhandenen Personalkapazitäten für die Verwaltung nicht kostendeckender Fälle beanstandet und die Steuerverwaltung aufgefordert, die KTT unter Berücksichtigung einer höheren Freigrenze für Übernachtungen sowie einer Vereinfachung durch eine Reduzierung der Anzahl der unterschiedlichen Steuertarife im Sinne eines Bürokratieabbaus für Steuerpflichtige und Verwaltung zu reformieren. Der Rechnungshof hat in der Prüfung der Steuerverwaltung die dargestellte Steuerstaffel als Anregung vorgeschlagen.

Vereinfachung für Verwaltung und Bürger möglich

² Als One-Stop-Shop wird in der öffentlichen Verwaltung die Möglichkeit bezeichnet, alle notwendigen bürokratischen Schritte, die zur Erreichung eines Zieles führen, an einer einzigen Stelle durchzuführen.

Modellvorschlag: Vereinfachte Steuerstaffel

Übernachungskosten (in Euro, ohne Umsatzsteuer)	Steuer pro Übernachtung (in Euro)
0,00 bis 74,99	0,00
75,00 bis 199,99	2,50
ab 200	6,00

Quelle: Eigene Aufstellung

Die Steuersätze berücksichtigen sowohl das Lenkungsziel als auch die Einnahmeseite und stellen eine Verwaltungsvereinfachung dar:

- Nach Berechnungen des Rechnungshofs ergeben sich die gleichen Einnahmen – die Umstellung wäre aufkommensneutral.
- Es entfielen das Erfordernis, förderungswürdige Fälle wie Klassenfahrten durch Ausnahmen zu regeln, denn diese dürften regelmäßig unter die Freigrenze fallen.
- Statt 2.526 Fälle, die gegenwärtig von den Steuerpflichtigen und der Verwaltung pro Jahr zu bewältigen sind, würden nur noch etwa 1.055 Fälle anfallen – eine Entlastung für Bürgerinnen und Bürger und die Steuerverwaltung.

806. Die Steuerverwaltung sieht es unter Berufung auf die Kommentarliteratur als strittig an, ob die Verfassung dem Rechnungshof das Recht gebe, sich in dieser Weise zu politischen Gestaltungsfragen wie der Höhe von Steuern zu äußern.

807. Der Rechnungshof teilt die verfassungsrechtlichen Bedenken nicht und verweist hierzu darauf, dass der Rechnungshof sich – wie hier auch – bereits vielfach beratend oder empfehlend zur Höhe von Gebühren, Entgelten und Steuern geäußert und der Senat sich mit diesen Äußerungen konstruktiv auseinandersetzt hat.³

808. Des Weiteren lehnt sie den Vorschlag des Rechnungshofes mit der Begründung ab, dass die drei vorgeschlagenen Steuerpauschalsätze die Höhe der tatsächlichen Übernachtungskosten nicht mehr genau abbilden würden. Sie hat auch Zweifel an der Verfassungsmäßigkeit der vorgeschlagenen Ausgestaltung und hinsichtlich der Frage, ob durch den Vorschlag eine Kosteneinsparung möglich sei, geäußert.

809. Die verfassungsrechtlichen Bedenken teilt der Rechnungshof nicht. Das Bundesverfassungsgericht hat in einem Verfahren zu einer Übernachtungssteuer festgestellt, dass es dem Steuergesetzgeber unbenommen bleibt, von einer Besteuerung ausgewählter Aufwendungen abzusehen. Ihm stünde bei der Auswahl der Aufwendungen, die er einer Steuer unterwerfen möchte, ein weitreichender, nur der Willkürgrenze unterliegender Entscheidungsspielraum zu.⁴ Zudem können Ungleichbehandlungen verfassungsrechtlich gerechtfertigt werden, weil der

³ Vgl. zur Höhe der Grunderwerbssteuern zum Beispiel [Monitoring Schuldenbremse 2016, Beratende Äußerung des Rechnungshofs Hamburg nach § 81 Absatz 2 LHO vom 18. August 2016, Tz. 77.](#)

⁴ Bundesverfassungsgericht, Beschluss vom 22. März 2022 – 1 BvR 2868/15, BVerfGE 161, 1-63, Tz. 83.

Normgeber zu einer reinen Verwirklichung des Leistungsfähigkeitsprinzips nicht ausnahmslos verpflichtet ist.⁵

Eine Einsparung ist in der Prüfung zwar nicht durch eine Personalbedarfsberechnung nachgewiesen worden, gleichwohl ist es plausibel, dass eine Reduzierung der Fallzahl von 2.526 auf nur noch etwa 1.055 Fälle pro Jahr eine Einsparung ermöglicht.

SEPA-Lastschriftmandate

810. Seit der Einführung des europäischen Zahlungssystems SEPA im Jahr 2013 akzeptiert die Steuerverwaltung SEPA-Lastschriftmandate nur im unterschriebenen Original auf Papier. Sie macht hierfür Beweissicherungsgründe geltend. Übersendungen per E-Mail (zum Beispiel unterschrieben und eingescannt), digital signiert per ELSTER oder per Fax werden von der Steuerverwaltung nicht akzeptiert. Selbst Mitteilungen über einen Kontenwechsel von Banken im Rahmen der gesetzlich geregelten Kontowechselhilfe akzeptiert die Steuerverwaltung nicht. Auch den steuerverwaltungseigenen ELSTER-Online-Zugang, der mittlerweile für eine Vielzahl von Behördenaufgaben zur eindeutigen Identifizierung genutzt werden kann, hält sie für die Übermittlung von SEPA-Lastschriftmandaten ohne eigenhändige Unterschrift in diesem Zusammenhang nur für eingeschränkt beweiskräftig.
811. Das Verlangen der Steuerverwaltung auf die Vorlage eines eigenhändig unterschriebenen SEPA-Lastschriftmandats im Original zur Identitätsbekundung ist weder durch die geltende SEPA-Verordnung noch durch die besonderen Bedingungen der Bundesbank für Einzugsaufträge von öffentlichen Verwaltungen vorgegeben. Demnach können SEPA-Lastschriftmandate auch durch eine andere Form der Identitätsbekundung ohne eigenhändige Unterschrift wirksam erteilt werden.
812. Der Rechnungshof hat die selbstaufgelegten bürokratischen Vorgaben der Steuerverwaltung beanstandet und eine Akzeptanz aller über die ELSTER-Schnittstelle übermittelten SEPA-Lastschriftmandate gefordert. Er hat zudem gefordert, dass die Steuerverwaltung die Mitteilungen von Banken über einen Kontenwechsel akzeptiert.
813. Die Steuerverwaltung hat mitgeteilt, dass zurzeit an einem bundesweiten elektronischen Verfahren zur Erteilung und zum Widerruf von SEPA-Mandaten in Steuerfällen gearbeitet werde, mit dessen Einführung Ende 2026 zu rechnen sei. Eine Überarbeitung der eigenen Vorgaben zum Umgang mit SEPA-Lastschriftmandaten bzw. der Kontowechselhilfe hinsichtlich einer praxisgerechteren Lösung für die Steuerpflichtigen sei Mitte November 2025 erfolgt und ein entsprechender Erlass ergangen.

Selbstaufgelegte Vorgaben führen zu Mehraufwand bei Bürgerinnen und Bürgern und Verwaltung

⁵ Bundesverfassungsgericht, Beschluss vom 15. Januar 2014 – 1 BvR 1656/09, BVerfGE 135, 126-154, Tz. 69.

Zuwendungen

Förderprogramm Privater Hochwasserschutz

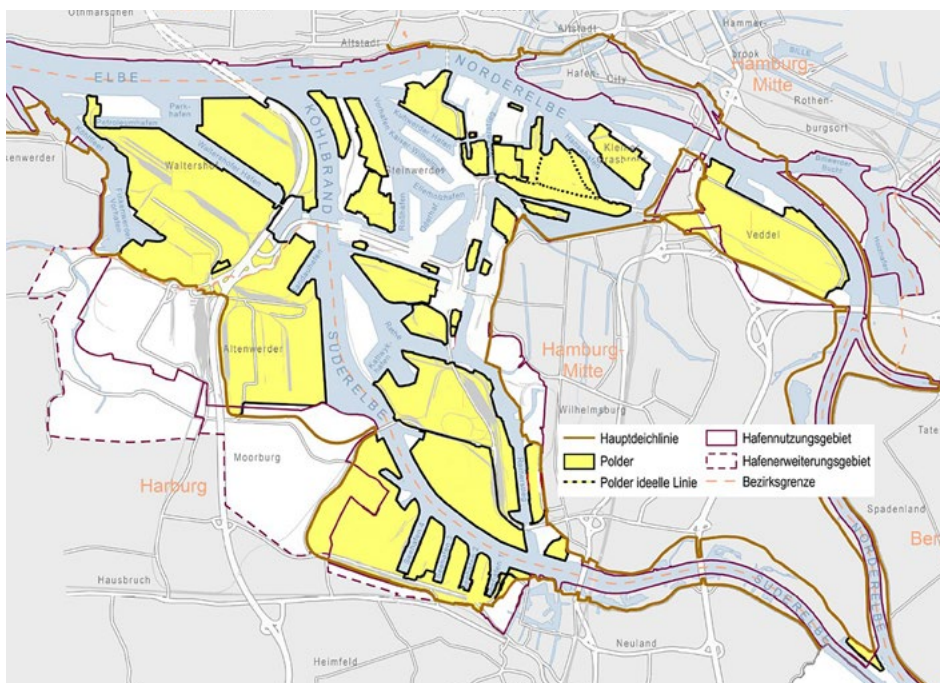
Behörde für Wirtschaft, Arbeit und Innovation / Hamburg Port Authority AöR

814. Nach den schweren Sturmfluten von 1962 und 1976 wurden neben dem öffentlichen Hochwasserschutz im Hafen staatlich geförderte private Hochwasserschutzanlagen – sogenannte Polder – errichtet. Nach der Anhebung der Bemessungswasserstände für kommende Sturmfluten im Jahr 1990 begann die Freie und Hansestadt Hamburg zunächst mit der Erhöhung der Deiche im öffentlichen Hochwasserschutz.

Programmverlauf

815. Im Jahr 2007 beschloss die Bürgerschaft das Förderprogramm Privater Hochwasserschutz mit Fördermitteln in Höhe von 94 Mio. Euro und 1,9 Mio. Euro Durchführungskosten, um für die Polder die gleiche Sicherheit wie im erhöhten öffentlichen Hochwasserschutz zu erreichen. Mit dem Förderprogramm sollten die bei 45 der damals vorhandenen 52 Polder¹ erforderlichen Anpassungsbedarfe mit bis zu 50 % gefördert werden.

Karte des Hamburger Hafens mit Poldern



Quelle: Rechnungshof, Polder im Hamburger Hafen, bearbeiteter Ausschnitt von Darstellung der HPA, Stand 2025

¹ Gemäß [Bürgerschaftsdrucksache 18/6207, Tz. 1.2](#). Im Folgenden werden begrifflich die geförderten Hochwasserschutzanlagen: „48 Polder“ und „vier Objektschutz am nördlichen Elbufer“, unabhängig von der Rechtsform, unter dem Begriff „Polder“ subsummiert.

816. Mit der Durchführung des Förderprogramms beauftragte die Behörde für Wirtschaft, Arbeit und Innovation (BWA)² die Hamburg Port Authority AöR (HPA). Zunächst war vorgesehen, dass die Zuwendungsempfänger die Baumaßnahmen bis Mitte 2013 gegenüber der HPA abrechnen, später wurde die Frist in das Jahr 2016 verlängert.
817. Im Ergebnis förderte die HPA 19 der 45 für eine Förderung infrage kommenden Polder mit Zuwendungsbescheiden über 53,8 Mio. Euro. Unter den 19 geförderten Poldern befanden sich auch die fünf größten Polder, wodurch insgesamt 80 % der vorhandenen Polderflächen auf das erforderliche Hochwasserschutzniveau gebracht werden konnten. Die letzten geförderten Baumaßnahmen wurden erst im Jahr 2019 abgeschlossen und die letzten Verwendungsnachweise gingen erst im Jahr 2022 bei der HPA ein. Bis zum Jahr 2023 rechnete die HPA mit insgesamt 7,4 Mio. Euro fast das Vierfache der geplanten Durchführungskosten ab.
818. Die Refinanzierung der vergebenen Fördermittel bei der HPA erfolgte im Laufe der Jahre auf unterschiedliche Weise.
Die bis einschließlich 2014 für die Anpassung der Polder bewilligten Zuwendungsbeträge erhielt die HPA bereits mit Bewilligung in voller Höhe aus der sog. HHLA-Mrd. erstattet, die aus dem Börsengang der HHLA erzielt worden war.
Ab 2015 bewilligte Beträge erhält die HPA hingegen erst nach deren (Teil-)Auszahlung an die Zuwendungsempfänger auf Abruf von der BWA aus Haushaltsmitteln des Aufgabenbereichs 270 Hafen und Innovation.

Feststellungen

819. Insbesondere durch die Einbeziehung der fünf größten Polder wurden zwar insgesamt 80 % der Polderflächen auf das erforderliche Hochwasserschutzniveau gebracht, aber die zeitlichen Planungen sind um mehr als 10 Jahre verfehlt und die geplanten Durchführungskosten sind um ein Vielfaches überschritten worden. Die bei Beschluss des Förderprogramms formulierten Ziele wurden damit nur teilweise erreicht.
820. Im Rahmen der finanziellen Abwicklung des Förderprogramms forderte die HPA seit 2015 in verschiedenen Fällen über mehrere Jahre Mittel in Millionenhöhe bei der BWA ab, obwohl sie diese bereits zuvor aus der HHLA-Mrd. erhalten hatte. Selbst nachdem seitens des Wirtschaftsprüfers auf die Problematik hingewiesen worden war, wiederholten sich diese Fehler bei der HPA, ohne dass sie der BWA auffielen. Die zu viel erhaltenen Beträge wurden von der HPA teilweise erst Jahre später ausgeglichen. Der HPA und auch der BWA fehlte es an einem Gesamtüberblick über die Zuwendungsverfahren und deren Refinanzierung. Durch eine aus zuwendungsrechtlichen und kaufmännischen Gründen gebotene, umfassende Gesamtübersicht bei der HPA hätten diese Fehler vermieden werden können.
821. Die BWA hat es zudem versäumt, zu Beginn des Förderprogramms Grundlagen für die haushaltsrechtlich erforderliche Erfolgskontrolle zu schaffen und hierfür geeignete Kriterien festzulegen. Obwohl sie als zuständige Fachbehörde die Gesamtverantwortung für das Förderprogramm trägt, hielt die BWA die haushaltsrechtlich verpflichtende Erfolgskontrolle auch im Rahmen ihrer Aufsicht über die

*Formulierte
Ziele des Förder-
programms nur
teilweise erreicht*

*Unberechtigte
Mittelabrufe
blieben über
Jahre unbemerkt*

*Erfolgskontrolle
unterlassen*

² Die Bezeichnung der für Wirtschaft zuständigen Behörde hat sich seit 2007 mehrfach geändert. Mit der aktuellen Behördenbezeichnung sind die früheren Behördenbezeichnungen miteingefasst.

HPA und vor dem Hintergrund des beträchtlichen finanziellen Volumens der Maßnahme bisher nicht für erforderlich.

822. Der HPA lagen Ende März 2024 acht Verwendungsnachweise vor, die sie seit durchschnittlich 84 Monaten nicht abschließend geprüft hatte. Die HPA hat die lange Verfahrensdauer mit fehlenden Personalkapazitäten, umfangreichen Unterlagen, erforderlichen Nachfragen und laufenden Klageverfahren begründet. Ungeachtet dessen dauern die im Rahmen der Zuwendungsverfahren von der HPA vorzunehmenden Verwendungsnachweisprüfungen mit über sieben Jahren unangemessen lang. Die von der HPA dargelegten Gründe wären zudem von ihr selbst beeinflussbar gewesen.

Dauer der Verwendungsnachweisprüfungen über sieben Jahre

823. Der Rechnungshof hat

- die fehlende Gesamtübersicht der HPA über die Durchführung des Förderprogramms und dessen Refinanzierung,
- die von der BWAi weder vorgesehene noch begleitend durchgeführte Erfolgskontrolle und somit mangelnde Aufsichtswahrnehmung sowie
- die überlange Dauer der Verwendungsnachweisprüfungen durch die HPA

beanstandet.

Zum geprüften Förderprogramm hat er gefordert, dass

- die HPA angemessene Maßnahmen ergreift, um von nun an dessen fehlerfreie Überwachung und Schlussabrechnung sicherzustellen,
- die BWAi das Förderprogramm im Rahmen des Möglichen im Sinne einer Erfolgskontrolle evaluiert und
- die HPA die Prüfung der Verwendungsnachweise zeitnah abschließt.

Stellungnahmen der Verwaltung

824. Die BWAi und die HPA haben den Feststellungen des Rechnungshofs hinsichtlich der unzureichenden Steuerung der Maßnahme, der Erforderlichkeit einer Erfolgskontrolle und des mangelnden Überblicks widersprochen. Die hohe Anzahl am Förderprogramm nicht teilnehmender Polder und die Verzögerungen im zeitlichen Ablauf sehen sie insbesondere in anders gerichteten wirtschaftlichen Interessen der Eigentümer begründet. Dementsprechend seien auch Erfolgskontrollen Grenzen gesetzt, weswegen die BWAi sich mit Blick auf die Grundsätze der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit auf das Teilelement „gedeckelter Ressourcenverbrauch“ beschränkt habe. Zusätzlich verwies die BWAi auf die erreichte flächenbezogene Schutzquote von 80 %.

Erwiderung des Rechnungshofs

825. Der über Jahre absehbare und deutlich hinter den Planungen zurückbleibende Verlauf der Maßnahme hätte Steuerungsimpulse oder zumindest Planungsanpassungen erforderlich gemacht. Dass der Erfolg eines Förderprogramms von

den wirtschaftlichen Rahmenbedingungen der Adressaten abhängt, ist nicht ungewöhnlich. Gerade das macht eine kritische Überprüfung des Verlaufs und des Erfolgs durch die Maßnahmeverantwortlichen erforderlich. Die eindeutigen Vorgaben der LHO lassen auch keine andere Bewertung zu.

Die erreichte flächenbezogene Schutzquote bewertet auch der Rechnungshof als aner kennenswerten Teilerfolg. Sie zeigt aber auch, dass das Förderprogramm im Wesentlichen für die großen Polder attraktiv war. Demgegenüber konnten kleinere, gleichwohl gefährdete Polder durch die Anreizstruktur des Förderprogramms offensichtlich nicht erreicht werden. In dem hohen Anteil nicht teilnehmender kleinerer Polder und ungenutzter Fördermittel sieht der Rechnungshof weiterhin Hinweise auf Planungs- und Steuerungsmängel der BWAI.

Hamburger Sportbund

Behörde für Inneres und Sport

Förderung des Hamburger Sportbundes

826. Ein wichtiges Element der Sportförderung in Hamburg sind die Zuwendungen der Freien und Hansestadt Hamburg (FHH) an den Hamburger Sportbund (HSB) als einen der beiden Dachverbände der Hamburger Sportvereine und Sportverbände.

Das Landessportamt (LSP) der Behörde für Inneres und Sport (BIS) fördert den HSB seit dem Jahr 2007 überwiegend auf Grundlage von mehrjährigen Verträgen. Bestandteil der Sportförderverträge sind Ziel- und Leistungsvereinbarungen, die für die einzelnen Förderbereiche Fördersummen sowie Ziele und Kennzahlen festlegen.

827. Ende 2020 schlossen die Vertragsparteien den Sportfördervertrag für die Jahre 2021 bis 2024 ab, den sie Ende 2022 durch eine Anschlussvereinbarung ergänzten. Daraus ergeben sich folgende sechs Förderpositionen mit jeweiligen Förderbeträgen:

HSB-Förderung laut Sportfördervertrag 2021-2024 in Tsd. Euro					
Nr.	Förderposition	2021	2022	2023	2024
1	Förderung des Ehrenamts, Personal/Verwaltung	1.471,5	1.471,5	1.546,5	1.546,5
2	Förderung Vereine und Verbände	3.055,5	3.055,5	3.255,5	3.255,5
3	Sport für Alle	355,5	380,5	410,5	410,5
4	Förderung der Leistungssportentwicklung	1.062	1.062	1.069	1.069
5	Förderung der Sportjugendarbeit	1.379,5	1.379,5	1.416,3	1.416,3
6	Förderung der Sportinfrastruktur	1.757	1.757	1.757	1.757
Gesamtvolumen		9.081	9.106	9.454,8	9.454,8

Quelle: Sportfördervertrag 2021-2024 und Anschlussvereinbarung 2023-2024

828. Vertragsgemäß bewilligte das LSP die einzelnen Leistungen – differenziert nach konsumtiven und investiven Förderbereichen – durch mehrere Zuwendungsbescheide als institutionelle Förderung. Darüber hinaus bewilligte es dem HSB in den Jahren 2021 bis 2024 jeweils 1,5 Mio. Euro für Maßnahmen zur Sanierung von vereinseigenen Sportanlagen als Projektförderung sowie weitere Förderungen, u. a. für Digitalisierungsmaßnahmen.
829. Der HSB gab den überwiegenden Teil der Mittel – wie in den Zuwendungsbescheiden bestimmt – mittels privatrechtlicher Verträge an die ihm angeschlossenen Vereine und Verbände weiter. Bestandteil der Verträge sind in der Regel vom HSB entwickelte – und mit der BIS abgestimmte – Förderrichtlinien, die die Bedingungen für die Weitergabe im Einzelnen regeln.
830. Der Rechnungshof hat die Einhaltung des Zuwendungsrechts in Bezug auf die in Tz. 828 genannten Zuwendungen geprüft.

Auszahlung der Sportinfrastrukturförderung

831. Entgegen der Vorgabe in den Zuwendungsbescheiden, den Zuschuss nur in Beträgen abzufordern, die voraussichtlich innerhalb von zwei Monaten für fällige Zahlungen benötigt werden, forderte der HSB die gesamten für die Sportinfrastrukturförderung bewilligten Mittel jeweils am Ende des jeweiligen Förderjahres bei der BIS ab. Die BIS zahlte die abgeforderten Beträge in voller Höhe an den HSB aus.
832. Einen Teil der Förderung – 857 Tsd. Euro p. a. – gab der HSB als Betriebskostenzuschüsse an die Vereine weiter. Über den verbleibenden Teil – 950 Tsd. Euro zuzüglich weiterer Mittel für Sanierungsmaßnahmen (siehe Tz. 828) – hatte er im Jahresverlauf gegenüber den Sportvereinen Förderzusagen für die Sanierung bzw. den Neubau vereinseigener Sportanlagen erteilt.
833. Da sich Baumaßnahmen zum Teil über Jahre hinziehen und der HSB – seinen Richtlinien entsprechend – die Auszahlung dieser Mittel erst nach Fertigstellung, vollständiger Abrechnung und Verwendungsnachweisprüfung vornimmt, gab er diese Mittel teilweise erst mehrere Jahre nach Ablauf des Zuwendungsjahres an die Vereine weiter. Aus den Jahresrechnungen des HSB der Jahre 2021, 2022 und 2023 ergibt sich, dass dem HSB Mittel von 4,0 bis 4,6 Mio. Euro aus Förderzusagen zur Verfügung standen.
834. In Bezug auf die für das Jahr 2023 erhaltenen Mittel für Sportinfrastrukturmaßnahmen in Höhe von insgesamt 2,4 Mio. Euro lag der nicht an die Vereine ausgezahlte Anteil mit 0,5 Mio. Euro bei rund 20 %.
835. Nach der LHO dürfen Ermächtigungen nur insoweit und nicht eher in Anspruch genommen werden, als dies zur wirtschaftlichen und sparsamen Verwaltung erforderlich ist.¹ Die VV zu § 46 LHO konkretisieren dies für Zuwendungen. Diese dürfen grundsätzlich nur insoweit und nicht eher ausgezahlt werden, als sie voraussichtlich innerhalb von zwei Monaten nach Auszahlung für fällige Zahlungen im Rahmen des Zuwendungszwecks benötigt werden.² Ausnahmen sind im Einzelfall im Einvernehmen mit der Finanzbehörde möglich.
836. Die Auszahlung von Zuwendungsmitteln, die absehbar nicht innerhalb von zwei Monaten verbraucht werden, entspricht nicht dem von der BIS einzuhaltenden Zuwendungsrecht.
837. Die BIS durfte nicht darauf vertrauen, dass der HSB mit seinen Mittelabforderungen nur den Zweimonatsbedarf geltend macht, weil aus den der BIS bekannten Jahresrechnungen des HSB der Jahre 2021, 2022 und 2023 ersichtlich ist, dass es noch nicht an die Vereine ausgezahlte Mittel in erheblichem Umfang gab (siehe Tz. 833). Auch war der BIS aus der für diesen Bereich entwickelten Förderrichtlinie des HSB bekannt, dass der HSB die Fördermittel erst nach Abrechnung und Verwendungsnachweisprüfung an die Vereine auszahlt (siehe auch Tzn. 829 und 833).

*Vollständige
Auszahlung über
den Zweimonats-
bedarf hinaus*

¹ § 37 Absatz 4 LHO.

² Nr. 9.2 VV zu § 46 LHO.

838. Im Rahmen früherer Prüfungen beim LSP hatte der Rechnungshof bereits Verstöße gegen die Außerachtlassung der Zweimonatsfrist beanstandet. Die BIS hatte deren künftige Einhaltung zugesagt.³
839. Der Rechnungshof hat erneut beanstandet, dass die BIS Zuwendungsmittel an den HSB auszahlte, die nicht voraussichtlich innerhalb von zwei Monaten nach Auszahlung für fällige Zahlungen im Rahmen des Zuwendungszwecks benötigt wurden. Er hat die BIS aufgefordert, künftig nach den Vorgaben der VV zu § 46 LHO zu verfahren.

Verwendungsnachweisprüfungen

840. Die auf Basis des Sportfördervertrages 2021 bis 2024 jeweils für zwei Jahre erlassenen Zuwendungsbescheide verpflichten den HSB
- zur Vorlage von Zwischenverwendungsnachweisen über die Mittelverwendung des ersten Zuwendungsjahres bis zum 31. Mai bzw. bis zum 30. Juni des zweiten Zuwendungsjahres sowie
 - zur Vorlage von abschließenden Verwendungsnachweisen bis zum 30. Juni bzw. bis spätestens zum 30. November des Folgejahres.
841. Der HSB reichte beim LSP zahlreiche und umfangreiche Unterlagen als Zwischenverwendungsnachweise bzw. abschließenden Verwendungsnachweis für den Prüfungszeitraum ein. Dies erfolgte nicht gesammelt, sondern zu unterschiedlichen Zeitpunkten. Zum Teil bezogen sich die Nachweise auf einzelne Förderbereiche, zum Teil aber auch auf die gesamte institutionelle Förderung des HSB.

Standardprüfungen

842. Nach den VV zu § 46 LHO hat die Bewilligungsbehörde in allen Zuwendungsfällen nach Eingang des Zwischen- oder Verwendungsnachweises unverzüglich eine Standardprüfung durchzuführen.⁴

Prüfungsumfang und Prüfungsfeststellungen sind in einem Prüfungsvermerk zu dokumentieren. Die Dokumentationspflicht gilt auch für die Entscheidung, warum von einer weitergehenden Prüfung abgesehen wird.⁵

843. Für die vom HSB eingereichten Unterlagen (Tz. 841) standen auch nach mehreren Jahren die vorzunehmenden Standardprüfungen noch aus.
844. Die Verpflichtung, unverzüglich Verwendungsnachweisprüfungen in Form von Standardprüfungen durchzuführen, stellt in Bezug auf Zuwendungen eine Konkretisierung der Grundsätze der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit dar. Die Prüfung der Verwendungsnachweise ist auch für die Geltendmachung von Erstattungsansprüchen erforderlich.

Keine Standardprüfungen der Verwendungsnachweise

³ [Jahresbericht 2012, Tz. 592 ff.](#); [Jahresbericht 2014, Tz. 183 ff.](#)

⁴ Nr. 13.1 VV zu § 46 LHO.

⁵ Nr. 13.4 VV zu § 46 LHO.

845. Der Rechnungshof hat beanstandet, dass die BIS die vom HSB als Zwischenverwendungsnachweis und Verwendungsnachweis vorgelegten Unterlagen nicht unverzüglich einer Standardprüfung unterzog.
846. Er hat die BIS aufgefordert, die vorliegenden sowie die künftig eingehenden Zwischenverwendungsnachweis- und Verwendungsnachweisunterlagen unverzüglich Standardprüfungen zu unterziehen sowie dies in Vermerken zu dokumentieren.

Zudem hat er der BIS empfohlen, sowohl auf eine Verschlankung von Inhalt und Umfang der Zwischenverwendungsnachweise und Verwendungsnachweise als auch auf eine gesammelte Vorlage zu dem im Bescheid genannten Terminen hinzuwirken.

Weitergehende Prüfungen

847. Unter bestimmten Voraussetzungen ist eine weitergehende Prüfung der Verwendungsnachweise durchzuführen.⁶
848. Die BIS führte in Bezug auf den Prüfungsgegenstand keine entsprechenden Prüfungen durch. Sie hätte jedoch weitergehende Verwendungsnachweisprüfungen in einem angemessenen Prüfungsturnus schon deshalb durchführen müssen, weil es sich um wiederkehrende Zuwendungen von über 12,5 Mio. Euro jährlich handelte.
849. Der LSP hat dazu vorgetragen, dass der HSB als Erstempfänger bereits umfänglich die Nachweise der Letztempfänger geprüft habe. Der Rechnungshof hat dazu klargestellt, dass Prüfungen des HSB die Behörde nicht von ihrer Prüfungsverantwortung für die zweckentsprechende und wirtschaftliche Mittelverwendung entbinden.
850. Im Zusammenhang mit früheren Rechnungshofprüfungen im Sportbereich hatte sich die BIS verpflichtet, in einem angemessenen Prüfungsturnus weitergehende Prüfungen durchzuführen, soweit es sich um wiederkehrende Zuwendungen handelt.⁷
851. Der Rechnungshof hat beanstandet, dass die BIS keine weitergehende Prüfung der Zwischenverwendungsnachweise und Verwendungsnachweise durchführte. Er hat die BIS aufgefordert, sowohl die versäumten weitergehenden Prüfungen nachzuholen als auch künftig unverzüglich die erforderlichen weitergehenden Prüfungen durchzuführen sowie dies zu dokumentieren.

*Keine weitergehenden
Verwendungsnachweisprüfungen*

Rückforderungen

852. In allen an den HSB gerichteten Zuwendungsbescheiden heißt es, dass der Zweckungszweck als erfüllt gilt, wenn die in der Zweckbeschreibung geforderten Leistungen bis zum Ende des Zuwendungszeitraumes erbracht werden. Werden die Leistungsanforderungen nicht erreicht, behält sich die Bewilligungsbehörde vor, die Zuwendung entsprechend ganz oder teilweise zurückzufordern.

⁶ Nr. 13.2 VV zu § 46 LHO.

⁷ [Jahresbericht 2014, Tz. 50 ff.](#); [Jahresbericht 2014, Tz. 183 ff.](#)

853. Nach dem Hamburgischen Verwaltungsverfahrensgesetz kann ein unanfechtbarer Zuwendungsbescheid widerrufen werden, wenn die Leistung nicht für den in dem Zuwendungsbescheid bestimmten Zweck verwendet wird. Der Widerruf ist nur innerhalb eines Jahres seit dem Zeitpunkt zulässig, zu dem die Behörde Kenntnis von Tatsachen erhält, die den Widerruf rechtfertigen. Im Falle eines Widerrufs mit Wirkung für die Vergangenheit sind bereits erbrachte Leistungen zu erstatten. Die zu erstattende Leistung ist durch schriftlichen Verwaltungsakt festzusetzen.⁸
854. Bis auf eine Ausnahme (Änderung aufgrund einer Mitteilung des HSB, dass weniger Mittel verbraucht wurden) hob die BIS keine gegenüber dem HSB im Prüfungszeitraum erlassenen Zuwendungsbescheide auf und erließ auch keine Rückforderungsbescheide.
- Allerdings führte das LSP in Bezug auf eine Zuwendung für Digitalisierungsmaßnahmen über 75 Tsd. Euro unmittelbar nach Eingang des Verwendungsnachweises eine Prüfung durch und ermittelte im Jahr 2023 einen nicht verausgabten Betrag von rund 42 Tsd. Euro. Einen Widerrufs- und Rückforderungsbescheid erließ es hierzu jedoch bisher nicht.
 - Zudem prüfte das LSP Rückforderungsansprüche in Bezug auf die Grundförderung für das Jahr 2023 nicht abschließend, obwohl der HSB mitgeteilt hatte, dass im Bereich Förderung der Sportjugendarbeit Mittel in Höhe von rund 116 Tsd. Euro nicht verbraucht worden seien. Auch hierzu erließ es keinen Widerrufs- und Rückforderungsbescheid.
855. Zur Vermeidung von finanziellen Schäden für die FHH ist regelmäßig eine umgehende Prüfung eingehender Unterlagen und eine Ermessensentscheidung über den Widerruf nebst Geltendmachung des Rückzahlungsbetrages binnen Jahresfrist erforderlich.
856. Der Rechnungshof hat beanstandet, dass die BIS in einem Fall Rückforderungsansprüche trotz abschließender Prüfung nicht umgehend geltend machte und in einem anderen Fall mögliche Rückforderungsansprüche trotz positiver Kenntnis von Tatsachen, die einen Widerruf des Zuwendungsbescheids rechtfertigen, nicht umgehend prüfte und geltend machte.
857. Er hat die BIS aufgefordert, künftig nicht nur Verwendungsnachweisunterlagen, sondern auch sonstige Mitteilungen zu nicht verbrauchten Mitteln umgehend zu prüfen, unter Einhaltung der Jahresfrist über einen Widerruf zu entscheiden sowie einen etwaigen Rückzahlungsbetrag geltend zu machen.
858. Der HSB hat im Prüfungsverfahren erklärt, dass er die Rückforderungsansprüche trotz Verfristung bedienen werde.

Widerrufs- und Rückforderungsbescheide fehlen

Erfolgskontrollen

859. Die Bescheide verpflichten den HSB, im Rahmen der Erfolgskontrolle nachzuweisen, dass er alle in der Ziel- und Leistungsvereinbarung zum Sportfördervertrag 2021 bis 2024 genannten Kennzahlen erreicht hat.

⁸ § 49 Absatz 3 in Verbindung mit § 48 Absatz 4 und § 49a Absatz 1 HmbVwVfG.

860. Der HSB machte in den als Zwischenverwendungsnachweis und Verwendungsnachweis eingereichten Unterlagen Angaben zur Erreichung von Kennzahlen, allerdings nicht in Bezug auf alle im Sportfördervertrag 2021 bis 2024 genannten 61 Kennzahlen.
861. Einmalige Zuwendungen ab 100 Tsd. Euro und wiederkehrende Zuwendungen ab 25 Tsd. Euro jährlich sind auf ihre Zielerreichung zu untersuchen. Prüfungsumfang und Prüfungsfeststellungen sind in einem Prüfungsvermerk zu dokumentieren.⁹
862. Die BIS überprüfte die Angaben des HSB zur Ziel- und Kennzahlenerreichung nicht und traf keine Feststellungen zur (Un-)Vollständigkeit der Angaben und zum Umfang der Zielerreichung. Sie hätte die Zuwendungen aber auf ihre Zielerreichung untersuchen müssen.
863. Auch die Überprüfung von Zielen, Maßnahmen und Kennzahlen anhand von Erfolgskontrollen hatte die BIS dem Rechnungshof bereits im Rahmen einer früheren Prüfung zugesagt.¹⁰
864. Der Rechnungshof hat die fehlende Überprüfung der Zuwendungen auf ihre Zielerreichung durch die BIS erneut beanstandet. Er hat die BIS aufgefordert, die fehlenden Prüfungen umgehend nachzuholen und künftig Erfolgskontrollen durchzuführen.

Keine Überprüfung der Zielerreichung

Überdies hat der Rechnungshof der BIS empfohlen, auf eine übersichtlichere Gestaltung der Angaben zur Ziel- und Kennzahlenerreichung hinzuwirken.

Weitergabe der Zuwendungen an die Vereine

865. In den Zuwendungsbescheiden ist – wie von der VV zu § 46 LHO vorgegeben – bestimmt, dass bei Weiterleitung von Zuwendungsmitteln an Dritte ein entsprechender privatrechtlicher Vertrag zwischen den Beteiligten mit bestimmten Inhalten geschlossen wird.
866. Der privatrechtliche Vertrag (siehe Tz. 829) kommt in der Regel durch einen Antrag des Sportvereins und eine entsprechende Zusage des HSB zustande. Die mit der BIS abgestimmten Förderrichtlinien des HSB werden regelmäßig zum Bestandteil des Vertrages erklärt.
867. Nach den VV zu § 46 LHO ist den Erstempfängenden einer Zuwendung aufzuerlegen, in die privatrechtlichen Verträge diverse Regelungen aufzunehmen, wie u. a. ein umfassendes Prüfungsrecht der Bewilligungsbehörde und des Rechnungshofs. Insbesondere sollen die Verträge auch Angaben zum Umfang der zuwendungsfähigen Ausgaben sowie zur Finanzierungsart enthalten.
868. Der Rechnungshof hat festgestellt, dass die oben genannten Prüfungsrechte und Angaben in nahezu allen geprüften Verträgen fehlten. Zudem fehlten in einigen Verträgen weitere erforderliche Inhalte wie zum Widerruf, zur Rückzahlung und zu Zinsen. Im Wesentlichen sind die Mängel darauf zurückzuführen, dass die Förderrichtlinien nicht alle erforderlichen Regelungen enthalten.

Unvollständige Weiterleitungsverträge

⁹ Nr. 13.3 VV zu § 46 LHO.

¹⁰ [Jahresbericht 2012, Tz. 592 ff.](#)

869. Soweit Verträge oder Regelungsinhalte fehlen, könnte sich dies für die FHH nachteilig auswirken. Falls ein Verein der Bewilligungsbehörde oder dem Rechnungshof die Mitwirkung im Rahmen einer weitergehenden Verwendungsnachweisprüfung verweigert, wären diese bzw. dieser beispielsweise daran gehindert, eine solche durchzuführen.
870. Der Rechnungshof hat beanstandet, dass die BIS – obwohl der HSB die Förderrichtlinien mit ihr abgestimmt hat – bisher nicht darauf hingewirkt hat, dass alle erforderlichen Regelungsinhalte von den Förderrichtlinien bzw. Verträgen umfasst sind.
871. Der Rechnungshof hat die BIS aufgefordert, darauf hinzuwirken, dass die privatrechtlichen Verträge zur Weitergabe der Zuwendungsmittel zwischen dem HSB und den Vereinen und Verbänden künftig alle erforderlichen Regelungsinhalte umfassen.

Stellungnahme der Verwaltung

872. Die BIS hat zugesagt, alle Forderungen des Rechnungshofs umzusetzen, dabei auch seine Empfehlungen zu berücksichtigen und ihn über den Stand der Umsetzung in Kenntnis zu setzen.

Zuwendungen in der Kinder- und Jugendhilfe

Bezirksämter Hamburg-Mitte, Hamburg-Nord und Wandsbek

Förderung freier Träger

873. Die Bezirksämter fördern die regionalen Angebote freier Träger der Jugendsozialarbeit sowie der offenen Kinder- und Jugendarbeit mittels Zuwendungen. Zuwendungen sind Auszahlungen an Stellen außerhalb der Verwaltung zur Erfüllung bestimmter Zwecke. Sie dürfen nur gewährt werden, wenn die Freie und Hansestadt Hamburg an der Zweckerfüllung durch solche Stellen ein erhebliches Interesse hat, das ohne die Zuwendungen nicht oder nicht im notwendigen Umfang befriedigt werden kann (haushaltsrechtliches Subsidiaritätsprinzip). Zuwendungen dürfen ferner nur Trägern gewährt werden, bei denen eine ordnungsgemäße Geschäftsführung gesichert erscheint und die in der Lage sind, die bestimmungsgemäße Verwendung der Zuwendung nachzuweisen.

Die Bezirksämter bewilligen die Zuwendungen auf Antrag des jeweiligen Trägers. Im Rahmen der Antragsprüfung müssen sie feststellen und dokumentieren,

- welche zuwendungsfähigen Ausgaben zur Erfüllung des Zuwendungszwecks angemessen und notwendig sind sowie
- in welchem Umfang die Zweckerfüllung ohne staatliche Unterstützung finanziert werden kann, weil den Trägern andere Deckungsmittel zur Verfügung stehen (sog. Eigenmittelprüfung).

874. Der Rechnungshof hat die Antragsprüfungsverfahren und die Bewilligungen an freie Träger geprüft. Die Prüfung umfasste die Bezirksämter Hamburg-Mitte, Hamburg-Nord und Wandsbek. Den Ausgangspunkt der Prüfung bildeten die Bewilligungen für die Jahre 2023 und 2024.

Förderung nicht existierender Mieten

875. Der Rechnungshof hat vier Träger identifiziert, die ihre Projekte der offenen Kinder- und Jugendarbeit in Immobilien durchführen, die ihnen gehören, und gleichwohl in ihren Zuwendungsanträgen zuwendungsfähige Ausgaben für die Position „Nettokaltmiete“ oder „Miete/Pacht“ beantragt haben. Dabei handelte es sich um drei kirchliche Träger sowie einen gemeinnützigen Verein.

*Beantragung von
Zuwendungen für
nicht existierende
Ausgaben*

Obwohl Ausgaben für Mieten bei der Nutzung von Räumlichkeiten in eigenen Immobilien nicht anfallen können, haben die Bezirksämter Hamburg-Mitte und Wandsbek diese als zuwendungsfähig anerkannt und entsprechend bewilligt. Dem Bezirksamt Hamburg-Mitte war nach Aktenlage in zwei Fällen sogar bekannt, dass die beantragten Ausgaben für „Miete/Pacht“ eigene Räumlichkeiten des Trägers betrafen. Es hat gleichwohl einem dieser beiden Träger allein in den Jahren 2016 bis 2025 über 200 Tsd. Euro solcher nicht existierender Mietausgaben bewilligt. Dem anderen Träger bewilligte das Bezirksamt für die betreffende Einrichtung ab dem Jahr 2021 insgesamt über 40 Tsd. Euro Mietausgaben.

*Über 240 Tsd.
Euro fiktive
Mieten bewilligt*

876. Nach Durchführung der Projekte haben alle vier Träger die nicht vorhandenen Ausgaben für „Nettokaltmiete“ oder „Miete/Pacht“ im jeweiligen Verwendungs-

nachweis abgerechnet. Zugleich haben die vier Träger im Verwendungsnachweis bestätigt, dass diese Ausgaben notwendig waren und mit den Büchern und Belegen übereinstimmen.

877. Als Nachweis für die geltend gemachten Ausgaben wurde dem Rechnungshof im Rahmen der Prüfung von einem kirchlichen Träger eine Rechnung vorgelegt, die dieser an sich selbst bzw. an das von ihm durchgeführte Projekt ausgestellt hat. Diese „Rechnung Nr. 002 vom 31.12.2024“ enthält nicht einmal Angaben zu den genutzten Räumlichkeiten:

*Belege an sich
selbst ausgestellt*

Kirchengemeinde
Gemeindezentrum Hamburg

Gemeindezentrum

Hamburg

Zahlungsnachweis:

1-2024

Rechnung Nr. 002 vom 31.12.2024

Quelle: Auszugsweise Darstellung des vorgelegten Belegs

In einem anderen Fall hat der Träger einen Mietvertrag übersandt, den er mit sich selbst bzw. mit dem von ihm durchgeführten Projekt abgeschlossen hat:

Mietvertrag

Zwischen

[REDACTED] Kinder- und Jugendhilfe [REDACTED] e.V.
und
Projekt [REDACTED]

Wird folgender Geschäftsraummietvertrag geschlossen

§1 Mieträume

Gemietet werden die Räume [REDACTED] entsprechend Absprache

§2 Mietzweck

Die Vermietung erfolgt für alle Zwecke im Rahmen des Betriebs [REDACTED]

§3 Miete

Die Miete beträgt monatlich 600,-. Der Mieter trägt 50% der anfallenden Betriebskosten, getrennt ausgewiesen

§4 Mietzeit

Das Mietverhältnis beginnt am 1.1.2021.

Es endet mit Kündigung mit einer Frist von 6 Monaten.

Datum 3.1.2021

[REDACTED]

Mieter

[REDACTED]

Vermieter

[REDACTED] Kinder- und Jugendhilfe [REDACTED] e.V.

[REDACTED]

Quelle: Auszugsweise Darstellung des vorgelegten Belegs

878. Die Angaben der Träger in den Verwendungsnachweisen, dass die abgerechneten Ausgaben für „Nettokaltmiete“ oder „Miete/Pacht“ notwendig waren und mit den Büchern und den Belegen übereinstimmen, erfolgten wahrheitswidrig. Da diese Ausgaben nicht angefallen sind, ist unklar, für welche Zwecke die Träger die erhaltenen Zuwendungen in entsprechender Höhe tatsächlich verwendet haben.
879. Der Rechnungshof hat beanstandet, dass die Bezirksämter Hamburg-Mitte und Wandsbek Mieten als zuwendungsfähige Ausgaben anerkannt und bewilligt haben, die nicht existierten. Er hat gefordert, den Trägern bei der Nutzung eigener Räumlichkeiten künftig keine Mietausgaben anzuerkennen.
880. Der Rechnungshof hat des Weiteren die Bezirksämter Hamburg-Mitte und Wandsbek aufgefordert, Rückforderungsansprüche zu prüfen und gegebenenfalls geltend zu machen. Er hat außerdem gegenüber diesen Bezirksämtern die Erwartung geäußert, nur Träger zu fördern, die in der Lage sind, die bestimmungsgemäße Verwendung der Zuwendung vollständig zu gewährleisten und nachzuweisen.
881. Hinsichtlich des Trägers, der einen Mietvertrag mit sich selbst geschlossen hat, um auf dieser Grundlage zuwendungsfähige Ausgaben zu beantragen und abzurechnen, hat der Rechnungshof Zweifel geäußert, ob dieser die Bewilligungsvoraussetzung einer ordnungsgemäßen Geschäftsführung erfüllt.

Wahrheitswidrige
Angaben im
Verwendungs-
nachweis

Zweifel an der
Ordnungsmäßig-
keit der Ge-
schäftsführung

882. Das Bezirksamt Hamburg-Mitte hat mitgeteilt, dass die Feststellungen des Rechnungshofs grundsätzlich zuträfen. Es seien allerdings vom Rechnungshof nicht sämtliche Aspekte einer ordnungsgemäßen Geschäftsführung geprüft worden.

Vom Bezirksamt Wandsbek wurde vorgetragen, dass die Anerkennung kalkulatorischer Raum- bzw. Mietkosten auf Grundlage verwaltungsvereinfachender und wirtschaftlicher Erwägungen erfolgt sei, da die Nutzung trägereigener Räumlichkeiten im Vergleich zu einer regulären Anmietung eine sehr kostengünstige Lösung darstelle. Es werde Raum- und Mietkosten zukünftig nur dann als zuwendungsfähige Ausgaben anerkennen, wenn diese beim Zuwendungsempfänger auch tatsächlich anfielen. Eine Rechtsgrundlage zur Geltendmachung von Rückforderungsansprüchen werde nicht gesehen, da dem Vorgehen der Zuwendungsempfänger mündliche Vereinbarungen mit dem Bezirksamt zugrunde gelegen hätten und mithin nicht gegen zuwendungsrechtliche Bestimmungen oder Auflagen verstoßen werden konnte.

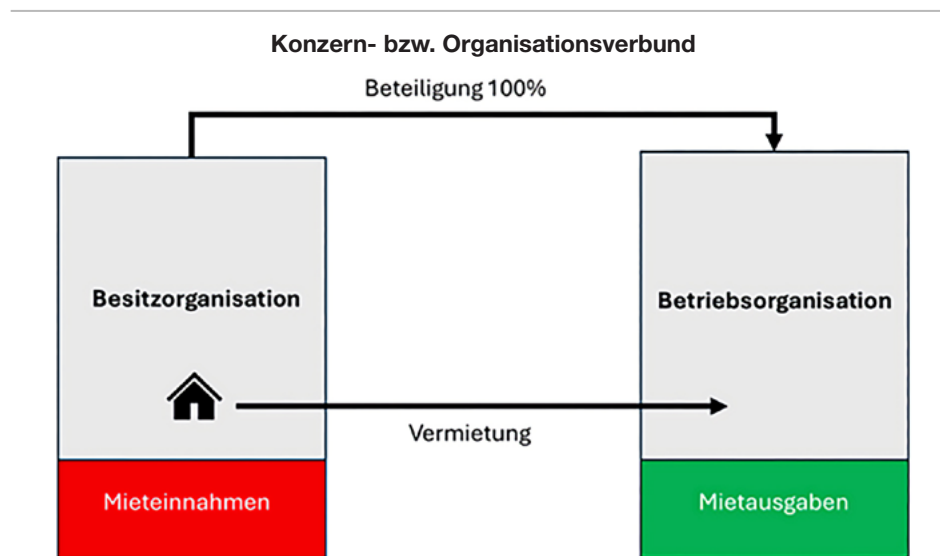
883. Das Bezirksamt Wandsbek verkennt zum einen, dass die Zuwendungsempfangenden keine kalkulatorischen Kosten als zuwendungsfähig beantragt, sondern Ausgaben behauptet haben, die nicht existierten. Zum anderen stellen nach der Rechtslage auch kalkulatorische Kosten keine zuwendungsfähigen Ausgaben dar. Dass das Bezirksamt dem Zuwendungsrecht entgegenstehende mündliche Zusagen gemacht hat, mag gegebenenfalls den Zuwendungsempfänger schützen. Dieses Vorgehen bestärkt den Rechnungshof jedoch v. a. in seiner Kritik am Handeln des Bezirksamts.

Der Rechnungshof weist ergänzend darauf hin, dass eine Förderung von tatsächlich angefallenen Raumkosten bei eigengenutzten Immobilien zuwendungsrechtlich möglich ist. Die Kritik des Rechnungshofs bezieht sich daher weder auf die tatsächlich angefallenen Heiz- und Stromkosten noch auf die sonstigen Nebenkosten, die die Bezirksämter als zuwendungsfähige Ausgaben anerkannt haben.

Eigenmittelprüfung

884. Das Bezirksamt Hamburg-Nord fördert seit Jahren eine Einrichtung der offenen Kinder- und Jugendarbeit, die von einer gemeinnützigen GmbH betrieben wird, welche als Bestandteil eines großen Dienstleistungskonzerns agiert. Die zuwendungsempfangende gGmbH ist eine 100%ige Tochtergesellschaft der Stiftung, die an der „Konzernspitze“ steht. Die gGmbH erhält von der Stadt Projektförderungen in Form von Fehlbedarfsfinanzierungen.

Für die Kinder- und Jugendarbeit nutzt die gGmbH Räumlichkeiten, die sich im Eigentum ihrer Mutterorganisation befinden. Der Nutzung liegt ein Mietvertrag zugrunde. In das Projekt sind folglich zwei Konzernorganisationen eingebunden: Die zuwendungsempfangende gGmbH betreibt als Betriebsorganisation die geförderte Einrichtung, während ihre Konzernmutter und Gesellschafterin als Besitzorganisation die dafür erforderlichen Räumlichkeiten zur Verfügung stellt:



Quelle: Eigene Darstellung

885. Das Bezirksamt Hamburg-Nord hat – den Zuwendungsanträgen entsprechend – zwar die Mietausgaben als zuwendungsfähig anerkannt; die korrespondierenden Mieteinnahmen aus dem Projekt bei der Mutterorganisation hat es bei der Eigenmittelprüfung indes nicht berücksichtigt.
886. Das Vorgehen des Bezirksamts widersprach dem haushaltsrechtlichen Subsidiaritätsprinzip. Bei der Prüfung, ob das staatliche Interesse am Betrieb der Einrichtung auch ohne die Zuwendung hätte befriedigt werden können, hätte das Bezirksamt beachten müssen, dass die Zuwendungsempfängerin unter Berücksichtigung der Vermögensverhältnisse ihrer Konzernmutter in Bezug auf die genutzten Räumlichkeiten selbst leistungsfähig und daher auf eine staatliche Unterstützung nicht angewiesen war. Denn aus Sicht des Konzern- bzw. Organisationsverbunds handelte es sich um eigene Räumlichkeiten. Im Finanzierungsplan des Projekts hätten den zuwendungsfähigen Mietausgaben der Tochter daher in gleicher Höhe die korrespondierenden Mieteinnahmen der Mutter gegenüberstehen müssen. Schließlich waren durch das Projekt nicht nur die Mietausgaben, sondern auch die Mieteinnahmen veranlasst. Der Fehlbedarf hätte sich dann reduziert. Die Zuwendung wäre so ausgefallen, als würde die Einrichtung nicht im Konzernverbund mit Besitz- und Betriebsorganisation, sondern von einer Rechtsperson betrieben.
887. Der Rechnungshof hat die unterbliebene Berücksichtigung der Mieteinnahmen als Eigenmittel beanstandet und das Bezirksamt Hamburg-Nord aufgefordert, Einnahmen aus verbundinternen Leistungsbeziehungen bei der Ermittlung der Eigenmittel künftig zu berücksichtigen. Der Rechnungshof hat zudem der Finanzbehörde empfohlen, eine klarstellende Regelung zu verbundinternen Leistungsbeziehungen in die Zuwendungsvorschriften aufzunehmen.
888. Das Bezirksamt Hamburg-Nord hat mitgeteilt, dass es den Eigenanteil der Zuwendungsempfängerin für angemessen halte und aktuell keinen Anlass sehe, die Zuwendungshöhe zu verändern.

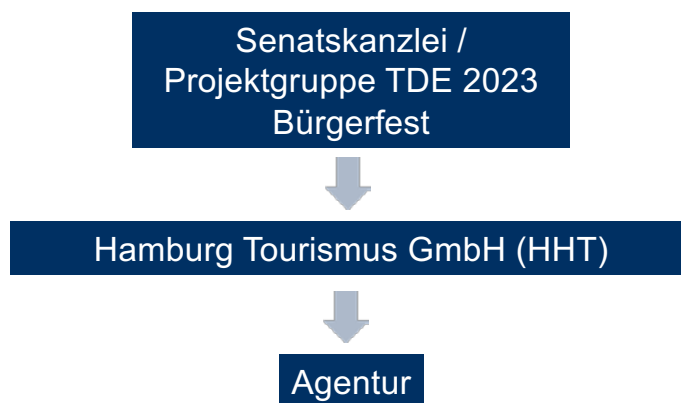
*Verbundinterne
Mieteinnahmen
nicht berück-
sichtigt*

Tag der Deutschen Einheit 2023 in Hamburg

Senatskanzlei

889. Zum Tag der Deutschen Einheit im Oktober 2023 war die Freie und Hansestadt Hamburg Ausrichterin der Feierlichkeiten, da Hamburg den Vorsitz im Bundesrat innehatte. Es gab ein Bürgerfest in der Hamburger Innenstadt sowie protokollarische Veranstaltungen, insbesondere einen Festakt und einen ökumenischen Gottesdienst.
890. Die Senatskanzlei beauftragte die Hamburg Tourismus GmbH (HHT) mit der Organisation des Bürgerfestes. Die HHT erhielt dafür von der Senatskanzlei Zuwendungen und beauftragte ihrerseits eine Veranstaltungsagentur.

Struktur des Teilprojektes Bürgerfest



Quelle: Darstellung des Rechnungshofs

891. Die Ausrichtung der Veranstaltungen zum Tag der Deutschen Einheit 2023 verursachte Gesamtkosten in Höhe von ca. 6 Mio. Euro. Der Rechnungshof hat die von der Senatskanzlei bewilligten Zuwendungen zum Tag der Deutschen Einheit 2023 an die HHT geprüft und dabei insbesondere das Teilprojekt Bürgerfest untersucht.

Zuwendungsregelung der Senatskanzlei

892. Für die Bearbeitung von Zuwendungen sollen die Bewilligungsbehörden interne Richtlinien und Handlungsanweisungen erstellen.¹ Die Förderrichtlinien der Senatskanzlei von 2002 waren entgegen der VV zur LHO unbefristet und verwiesen zudem auf VV, die seit dem Haushaltsjahr 2015 überholt waren.
893. Der Rechnungshof hat beanstandet, dass die Förderrichtlinien zehn Jahre lang gegen die Vorgaben der LHO verstoßen haben.
894. Die Senatskanzlei hat die überholten Förderrichtlinien noch während der Rechnungshofprüfung aktualisiert. Die neuen Förderrichtlinien sind bis Ende 2029 befristet und wurden an die aktuellen rechtlichen Vorgaben angepasst.

*Förderrichtlinien
seit zehn Jahren
überholt*

¹ Vgl. Nr. 18.3 VV sowie Nr. 19.3 VV zu § 46 LHO.

Zuwendungen an die HHT

895. Die Senatskanzlei erteilte an die HHT zwei Zuwendungsbescheide für das Bürgerfest zum Tag der Deutschen Einheit 2023.

Zuwendungsbescheide der Senatskanzlei an die HHT		
Datum	Zuwendung für die ...	Summe
26.01.2022	Vorbereitung zum Tag der Deutschen Einheit in Hamburg 2023	547.000 Euro
21.12.2022	Konzeption, Planung, Organisation, Durchführung und Nachbereitung zum Bürgerfest anlässlich des Tages der Deutschen Einheit 2023 in Hamburg	2.917.998 Euro
Summe		3.464.998 Euro

Quelle: Darstellung des Rechnungshofs

896. In beiden Zuwendungsbescheiden wurde festgelegt, wofür die Mittel verwendet und welche Zwecke erreicht werden sollten. Die Zuwendungsmittel des ersten Bescheides waren für die strategische Planung, Konzeption, Organisation und Nachbereitung des Bürgerfests vorgesehen. Dazu gehörten u. a. die Ausschreibung und Vergabe einer Agenturleistung, die die Umsetzung des Bürgerfests übernehmen sollte. Die Zuwendungsmittel des zweiten Bescheides knüpften an die Zwecke des ersten Bescheides an und legten weitere Konkretisierungen fest wie zum Beispiel

- die Konzeption, Organisation und Umsetzung einer „Langen Nacht der Einheit“ am 2. Oktober 2023,
- die Konzeption und Umsetzung des „Steges über die Alster“ sowie
- eine barrierefreie Ausrichtung (Nachhaltigkeitskonzept).

897. Die Bescheide sahen jedoch entgegen der VV zur LHO keine Konsequenzen für den Fall vor, dass die konkretisierenden Festlegungen von der HHT nicht oder nicht in vollem Umfang erreicht werden würden. Von der Konkretisierung der Zuwendungszwecke und der Festlegung von Konsequenzen bei Nichterfüllung der Zuwendungszwecke hängt aber insbesondere der Erfolg eines etwaigen Widerrufs von Bescheiden und der damit verbundenen – gegebenenfalls teilweisen – Rückforderung von Zuwendungen ab.

Nichterfüllung der Zuwendungszwecke bleibt ohne Konsequenzen

898. Der Rechnungshof hat die fehlende Festlegung von Konsequenzen kritisiert und die Senatskanzlei aufgefordert, künftig in ihre Zuwendungsbescheide Konsequenzen für den Fall der – teilweisen – Nichterreichung der konkretisierenden Festlegungen aufzunehmen.

Verwendungsnachweisprüfung

899. Bei der Prüfung des von der HHT vorzulegenden Nachweises der Verwendung der Zuwendungsmittel hatte die Senatskanzlei die VV zur LHO zu beachten und dabei u. a. festzustellen, ob

- die Zuwendungsmittel nach den Angaben im Verwendungsnachweis und gegebenenfalls den beigefügten Belegen zweckentsprechend verwendet wurden bzw. ob
- der Zuwendungszweck nach den Angaben im Sachbericht erfüllt wurde.

900. Die HHT legte der Senatskanzlei einen abschließenden Sachbericht vor. In diesem wurde für jedes Erfolgskriterium der jeweilige Zielerfüllungsgrad bewertet und erläutert. In einigen Fällen wurde das Erfolgskriterium nicht erfüllt, nur teilweise erfüllt oder abgeändert.

So wurde zum Beispiel

- die „Ausarbeitung eines Nachhaltigkeitskonzeptes“ für das Bürgerfest abgeändert bzw. nur teilweise erfüllt, sowie
- bei der „Ausarbeitung, Abstimmung und Umsetzung von Teilkonzepten“ der Punkt „Steg über die Alster“ nicht erfüllt.

901. Die Senatskanzlei bewertete in ihrer fachlichen Stellungnahme die Erfolgskriterien auf Basis des abschließenden Sachberichts der HHT und ging dabei auf jedes Erfolgskriterium ein. Sie kam zu dem Ergebnis, dass der festgelegte Zuwendungszweck durch die HHT insgesamt erfüllt worden sei. Bei ihrer Bewertung thematisierte die Senatskanzlei nicht, ob durch die – teilweise – Nichterreichung einzelner Erfolgskriterien, wie zum Beispiel den nicht realisierten „Steg über die Alster“, eventuelle Rückforderungsansprüche entstanden sein könnten.

*Rückforderungs-
ansprüche nicht
geprüft*

902. Der Rechnungshof hat das kritisiert und die Senatskanzlei aufgefordert, zukünftig bei den von ihr gewährten Zuwendungen eine vollständige ordnungsgemäße Verwendungsnachweisprüfung sicherzustellen, etwaige Rückforderungsansprüche zu prüfen und zu dokumentieren.

903. Die Allgemeinen Nebenbestimmungen für Zuwendungen zur Projektförderung waren Bestandteil der von der Senatskanzlei erlassenen Zuwendungsbescheide. Da die Zuwendungen den EU-Schwellenwert von 215.000 Euro erreichten (vgl. Tz. 895), war bei der Vergabe von Aufträgen für Liefer- und Dienstleistungen u. a. die Vergabeverordnung einzuhalten. Außerdem war nach den VV zur LHO aufgrund der Zuwendungshöhe eine weitergehende Prüfung der Zuwendung erforderlich.² Im Rahmen dieser Prüfung sind ergänzende Unterlagen anzufordern und stichprobenartig zu prüfen (zum Beispiel Rechnungen, Verträge, Kontoauszüge oder Jahresabschlüsse).

904. Der Vergabevermerk der HHT lag der Senatskanzlei nicht zur Prüfung vor und wurde erst auf Nachfrage des Rechnungshofs von ihr bei der HHT abgefordert. Er entsprach in einigen Punkten nicht den Kriterien der Vergabeverordnung. So enthielt er zum Beispiel keine Informationen darüber, dass das Vergabeverfahren mit einem einmonatigen Teilnahmewettbewerb startete und dass sich insgesamt sieben Teilnehmende bewarben.

² Vgl. Nr. 13.2 VV zu § 46 LHO.

905. Die Senatskanzlei stellte in ihrem Prüfvermerk nicht dar, ob
- die Vergabeunterlagen und der Vergabevermerk vorlagen und
 - eine inhaltliche Prüfung der Vergabe und des Vergabevermerks durchgeführt wurde.
906. Der Rechnungshof hat beanstandet, dass die Senatskanzlei im Hinblick auf die Vergabe keine vollständige Verwendungsnachweisprüfung durchgeführt hat. Er hat die Senatskanzlei aufgefordert, bei der Gewährung von Zuwendungen künftig eine vollständige ordnungsgemäße Verwendungsnachweisprüfung sicherzustellen.

*Vergabeverfahren
der Zuwendung
nicht vollständig
geprüft*

Stellungnahme der Verwaltung

907. Die Senatskanzlei hat die Feststellungen des Rechnungshofs anerkannt und die Umsetzung seiner Forderungen zugesagt.

Zuwendungen im Bereich schulischer Bildung

Behörde für Schule, Familie und Berufsbildung

Zuwendungen

908. Zuwendungen sind Auszahlungen an Stellen außerhalb der Verwaltung zur Erfüllung bestimmter Zwecke. Sie dürfen nur gewährt werden, wenn die Freie und Hansestadt Hamburg an der Erfüllung durch solche Stellen ein erhebliches Interesse hat, das ohne die Zuwendungen nicht oder nicht im notwendigen Umfang befriedigt werden kann (§ 46 Absatz 1 Sätze 1 und 2 LHO).
909. Das Zuwendungsvolumen und die Anzahl der von der Behörde für Schule, Familie und Berufsbildung (BSFB)¹ erlassenen Zuwendungsbescheide haben sich seit 2020 wie folgt entwickelt:

Jahr	Zuwendungen in Mio. Euro	Anzahl der Bescheide
2020	28,0	425
2021	40,8	323
2022	30,2	283
2023	45,3	281

Quelle: [Bürgerschaftsdrucksachen 22/9200](#) vom 30. August 2022, S. 238 (für das Jahr 2020), [22/12621](#) vom 5. September 2023 (für die Jahre 2021 und 2022), S. 253 und [22/15999](#) vom 3. September 2024, S. 252 für das Jahr 2023

Interne Dienstanweisung

910. Die Zuständigkeiten sowie das Verfahren der Zuwendungssachbearbeitung sind nach Nr. 18 VV zu § 46 LHO von den Bewilligungsbehörden in internen Richtlinien und Handlungsanweisungen zu regeln. Die Behörde für Finanzen und Bezirke hat hierzu eine Checkliste herausgegeben. Danach sollen die internen behördlichen Vorgaben auch organisatorische Regelungen u. a. zum Zuwendungsverfahren oder zum Umgang mit Förderrichtlinien enthalten.
911. Die BSFB hatte ihre interne Dienstanweisung zur Bearbeitung von Zuwendungen aus dem Jahr 2005 seit 2009 nicht mehr aktualisiert bzw. nicht an organisatorische und haushaltsrechtliche Änderungen angepasst. Erst seit Januar 2025 gilt eine neue Dienstanweisung, die nun zwar die elektronische Bearbeitung der Zuwendungsverfahren berücksichtigt, nicht aber die Abwicklung von Altfällen, die Unterrichtung von Produktverantwortlichen und den korrekten Umgang mit Förderrichtlinien.
912. Der Rechnungshof hat dies kritisiert und die BSFB aufgefordert, zur Ausgestaltung der behördeninternen Prozesse sowie zur sicheren und verwaltungsvorschriftenkonformen Anwendung des Zuwendungsrechts ergänzende Vorgaben zu erstellen.
913. Die BSFB hat dies zugesagt.

*Dienstanweisung
muss ergänzt
werden*

¹ Seit dem 1. Juli 2025 BSFB, vorher Behörde für Schule und Berufsbildung (BSB); die Zuwendungsgewährung des Amts für Familie wurde nicht geprüft und ist nicht Gegenstand der nachfolgenden Ausführungen.

Weiterleitung von Fördermitteln

914. Die BSFB fördert verschiedene Maßnahmen und Initiativen zur Ergänzung und Unterstützung des Unterrichts (Projektförderungen „Schulische Bildung“). Neben der Förderung einzelner Maßnahmen zum Beispiel in den Bereichen Klimaschutz und Medien gewährt die BSFB auch Zuwendungen an Organisationen, die Mittel an Dritte weiterleitet, die Maßnahmen durchführen und diese auch administrativ abwickeln. Die Mittel können von dem Erstempfängenden in öffentlich-rechtlicher oder privatrechtlicher Form weitergegeben werden.² Die Weitergabe in öffentlich-rechtlicher Form durch juristische Personen des privaten Rechts setzt eine Bewilligung durch Gesetz voraus. Bei der Bewilligung von Mitteln zur Weiterleitung in privatrechtlicher Form gelten besondere zuwendungsrechtliche Vorgaben.³
915. Die Weiterleitung der Zuwendungsmittel aus dem „Projektfonds Kultur und Schule“ in den Jahren 2022 und 2023 erfolgte in öffentlich-rechtlicher Form durch „Zuwendungsbescheide“ eines Projektträgers (eingetragener Verein), ohne dass zuvor die erforderliche gesetzliche Grundlage hierfür durch die Behörde geschaffen worden war. Mit dem Zuwendungsbescheid für das Jahr 2024 hat die BSFB dem Projektträger eine Weiterleitung in privatrechtlicher Form vorgegeben. Dennoch enthielten die Nebenbestimmungen weiterhin den Hinweis auf die Weitergabe der Mittel in Form von (öffentlich-rechtlichen) Zuwendungsbescheiden. Damit waren in einem Bescheid sich widersprechende Regelungen zur Weiterleitung von Projektmitteln enthalten.⁴ Die BSFB hatte zudem in den Förderbescheiden keine Regelungen getroffen, wie mit Rückflüssen aus der Projektförderung bzw. Minderausgaben und Mehreinnahmen zu verfahren ist.
916. Der Rechnungshof hat dies kritisiert und die BSFB aufgefordert, Förderbescheide mit rechtssicheren und eindeutigen Regelungen zu bewilligen und gegebenenfalls geeignete Bestimmungen festzulegen, wie mit Rückflüssen aus weitergeleiteten Mitteln bzw. Minderausgaben und Mehreinnahmen zu verfahren ist.
917. Die BSFB hat dies zugesagt.

*Widersprüchliche
Regelungen bei
der Weiterleitung
von Fördermitteln*

Produktionsschulen

918. Produktionsschulen sind ein Teil des Übergangssystems zwischen Schule und Beruf. Sie „[...] sind ein [...] Angebot für Jugendliche [...] mit einem erhöhten individuellen Förderbedarf, bei denen zu erwarten ist, dass sie das übliche schulische Übergangssystem entweder erst nach Warteschleifen oder nicht ausreichend qualifiziert für die Aufnahme einer Berufsausbildung oder einer Beschäftigung verlassen werden. Da dies v.a. auf Jugendliche zutrifft, die die allgemeinbildende Schule ohne Abschluss verlassen haben, bilden diese die vorrangige Zielgruppe“.⁵
919. Produktionsschulen sind keine Schulen im Sinne des Hamburgischen Schulgesetzes, sondern Einrichtungen, die von freien Trägerinnen bzw. Trägern betrieben werden. In Hamburg gibt es sieben Produktionsschulen.

² Vgl. BVerwG, Urteil vom 26. August 2010, AZ 3C35.09; Erläuterungen zu Nr. 14 VV zu § 46 LHO.

³ Nr. 14.3 und 14.4 VV zu § 46 LHO.

⁴ Die „Förderrichtlinie Projektfonds Kultur und Schule“, die dies vorsah, wurde zum Bestandteil des Förderbescheids.

⁵ [Bürgerschaftsdrucksache 19/2928 vom 28. April 2009, S. 2.](#)

920. Der Betrieb der Produktionsschulen wird durch Zuwendungen in Form eines nicht rückzahlbaren Zuschusses zur Projektförderung finanziert (sog. Festbetragsfinanzierung). Der Festbetrag wird nach einer behördlichen Förderrichtlinie aus der Anzahl der monatlich betreuten Produktionsschülerinnen bzw. -schüler und einer Kostenpauschale errechnet. Zusätzlich kann eine Produktionsschule mit gesonderten Bescheiden Zuwendungen für Neu- bzw. Ersatzbeschaffungen oder für innovative Projekte erhalten. Die BSFB bewilligte den sieben Produktionsschulen nach eigenen Angaben Zuwendungen (einschließlich Investitionszuschüssen) für das Jahr 2023 in Höhe von insgesamt rund 4,9 Mio. Euro und für das Jahr 2024 in Höhe von insgesamt rund 5,2 Mio. Euro.

Bedarfsgerechte Zuwendungen

921. Die Höhe der pauschalierten Zuwendungen pro Produktionsschülerin bzw. -schüler für den Betrieb der Produktionsschulen entspricht den Kosten, die die BSFB in staatlichen Schulen für die duale Ausbildungsvorbereitung errechnet. Die monatliche Pauschale je Produktionsschülerin bzw. -schüler betrug im Jahr 2009 zunächst 650 Euro und ist seitdem sukzessive angestiegen. Im Schuljahr 2024/2025 betrug sie rund 1.027 Euro. Eine Bedarfserhebung, welche Mittel zum Betrieb einer Produktionsschule tatsächlich notwendig sind, hat die BSFB nicht durchgeführt und daher auch keine regelmäßigen Überprüfungen vorgenommen, wie es das Zuwendungsrecht fordert.
922. Die Kopplung der Pauschalen an die Kosten der staatlichen Berufsvorbereitung ist jedenfalls nicht ausreichend, da sie die tatsächlichen Bedarfe der Produktionsschulen nicht hinreichend berücksichtigt. Vielmehr liegen bei den Bildungsgängen unterschiedliche Kostenstrukturen vor. Beispielsweise werden bei der staatlichen Berufsvorbereitung Lehrkräfte eingesetzt, während in den Produktionsschulen Werkstätten vorgehalten und betrieben werden.
923. Der Rechnungshof hat das Fehlen einer hinreichend konkreten Bedarfserhebung und die infolgedessen bedarfsunabhängig festgesetzten Pauschalen beanstandet. Er hat die BSFB aufgefordert, die Pauschalen zum Betrieb einer Produktionsschule an den tatsächlichen Bedarfen auszurichten und regelmäßig zu überprüfen.
924. Die BFSB hat dies zugesagt.

*Konkrete
Bedarfserhebung
bei Produktions-
schulen fehlt*

Prüfung der Zuwendungsanträge

925. Die BSFB bewilligte einer Produktionsschule Zuwendungen für die Ersatzbeschaffung von Werkzeugen und Dienstleistungen, obwohl aus den Antragsunterlagen ersichtlich war, dass die Produktionsschule vergaberechtlich gebotene Vergleichsangebote nicht in jedem Fall eingeholt hatte. Nach Feststellung des Rechnungshofs wurden infolgedessen nicht die wirtschaftlichsten Produkte und Dienstleistungen finanziert.

Diese Vorgehensweise missachtet die Grundsätze der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit.

926. Des Weiteren bewilligte die BSFB eine Zuwendung für die Ersatzbeschaffung eines Kaffeevollautomaten⁶ in der gastronomischen Einrichtung einer Produktions-

⁶ Im Wert von über 6.600 Euro.

schule (Kiosk), der sich mit seiner Kapazität von 200 Tassen je Tag auch ohne Fördermittel in kurzer Zeit amortisiert hätte. Die Finanzierung durch – subsidiäre – öffentliche Mittel wäre demnach nicht erforderlich. Sofern die erwartete Auslastung nicht erreichbar gewesen wäre, hätte die Beschaffung durch die Behörde anhand der Grundsätze der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit geprüft werden müssen.

927. Der Rechnungshof hat die Verstöße gegen die Grundsätze der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit sowie gegen das im Zuwendungsrecht geltende Subsidiaritätsprinzip kritisiert und die Behörde aufgefordert, Anträge der Produktionsschulen zukünftig kritischer in Bezug auf Wirtschaftlichkeit, Sparsamkeit und Erforderlichkeit zu prüfen.

*Verstoß gegen
Grundsätze der
Wirtschaftlichkeit
und Sparsamkeit*

928. Die BFSB hat dies zugesagt.

Verstoß gegen die Förderrichtlinie

929. Die BSFB gewährte Zuwendungen für den Betrieb einer Produktionsschule auf Basis von Plandaten über monatlich betreute Produktionsschülerinnen bzw. -schüler (vgl. Tz. 920). Bei der Verwendungsnachweisprüfung stellte die BSFB fest, dass die Produktionsschule weniger Schülerinnen und Schüler betreut hatte, als geplant und infolgedessen 100.000 Euro zu viel ausgezahlt worden waren. Diese Summe forderte die BSFB zunächst von der Produktionsschule zurück.

930. Im Rahmen der Prüfung eines – später zurückgezogenen – Widerspruchs der Trägerin gegen diese Rückforderung der BSFB verzichtete die Behörde dann jedoch auf eine Rückzahlung in voller Höhe. Vielmehr reduzierte sie die Rückforderungssumme um knapp ein Drittel, nachdem sie nachträglich durch die Produktionsschule eingereichte Ausgaben als zuwendungsfähig anerkannt hatte. Dadurch gewährte die BSFB der Trägerin insgesamt eine höhere Zuwendung als anhand von Pauschalen pro Produktionsschülerin bzw. -schüler (Tz. 920) nach der Förderrichtlinie zulässig gewesen ist.

931. Der Rechnungshof hat beanstandet, dass die BSFB für den Betrieb einer Produktionsschule Zuwendungen in einer Höhe gewährte, die über die Kostensätze für Produktionsschulen hinausgingen und damit den Vorgaben der behördlichen Förderrichtlinie widersprachen. Er hat die BSFB aufgefordert, zukünftig diese Vorgaben einzuhalten.

*Vorgaben der
Förderrichtlinie
nicht eingehalten*

932. Die BSFB hat dies zugesagt.

Gebühren

Gastroflächen und Stege an der Außenalster – Wasserrechtliche Genehmigungen und Gebühren –

Behörde für Umwelt, Klima, Energie und Agrarwirtschaft

933. In der Freien und Hansestadt Hamburg ist eine Sondernutzung von oberirdischen Gewässern nach dem Hamburgischen Wassergesetz (HWaG) genehmigungspflichtig. Dies betrifft insbesondere die Benutzung von Wasserflächen durch Anlagen von Gaststätten- und sonstigen Gewerbebetrieben sowie durch Stege, schwimmende Anlagen, Treppen, Überdachungen und kleine Slipanlagen, soweit sie nicht Anlagen eines Gewerbebetriebs sind.
934. Der Rechnungshof hat die an der Außenalster vorgefundenen und auf Dauer angelegten Sondernutzungen für die Jahre 2022 und 2023 überprüft. Geprüft wurden Nutzungen zu privaten und gewerblichen Zwecken sowie von Vereinen auf Flurstücken der Außenalster und des Gewässers Langer Zug bis einschließlich Krugkoppel-, Fernsicht-, Langenzug-, Feenteich- und Schwanenwikbrücke sowie auf direkt daran angrenzenden (Ufer-)Flurstücken.

Aufgabenwahrnehmung der Wasserbehörde

935. Die Behörde für Umwelt, Klima, Energie und Agrarwirtschaft (BUKEA) ist als Wasserbehörde insbesondere für das Führen der Wasserbücher sowie die Aufgaben in Bezug auf oberirdische Gewässer einschließlich der Erteilung von wasserrechtlichen Genehmigungen und der Gewässeraufsicht für die geprüften Wasserflurstücke zuständig.

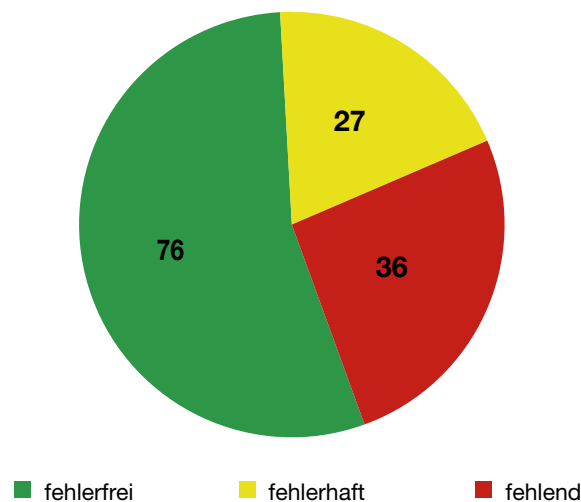
Führen der Wasserbücher

936. Nach dem Wasserhaushaltsgesetz sind über die Gewässer Wasserbücher zu führen. Von Amts wegen einzutragen sind insbesondere an Wassergrundstücken begründete Rechtsverhältnisse. Unrichtige Eintragungen sind zu berichtigen; unzulässige Eintragungen und Eintragungen zu nicht mehr bestehenden Rechtsverhältnissen sind zu löschen.
937. Die BUKEA führt das hamburgische Wasserbuch in zwei Teilen, die jeweils eine Kombination aus digitalen und analogen Informationen umfassen. In einem dieser Teilwasserbücher werden u. a. die vom Rechnungshof geprüften Flurstücke geführt. Ein Eintrag besteht aus einer digitalen Beschreibung des Sondernutzungsrechts in der GERONIMUS-Datenbank, ergänzt durch einen Scan des zugrunde liegenden Genehmigungsbescheides.
938. Das Wasserbuch ist in Bezug auf die 139 geprüften Nutzungsrechte in erheblichem Umfang fehlerhaft:
- Für 36 Nutzungsrechte, die sich aus dem Rechnungshof vorliegenden Genehmigungsbescheiden ergeben, fehlen Einträge in der Datenbank gänzlich.

*Wasserbuch in
erheblichem
Umfang fehlerhaft*

- Sieben der 110 vorhandenen Einträge in das Wasserbuch sind unzutreffend, weil die Genehmigungsbescheide widerrufen wurden.
- Zehn der 103 gültigen Einträge sind unzutreffend, weil sie von den Nutzungsrechten abweichende Angaben enthalten.
- 17 der 103 gültigen Einträge sind unvollständig, weil keine Angaben zum Umfang des Nutzungsrechts eingetragen sind.

Einträge der 139 Nutzungsrechte im Wasserbuch



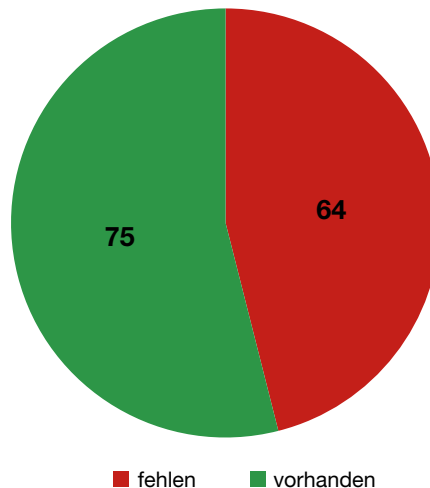
Quelle: Eigene Darstellung

939. Zudem hat die BUKEA keinen vollständigen Überblick über die in konzentrierten Baugenehmigungsverfahren erteilten Nutzungsrechte. Ein Verfahren, mit dem die Eintragung von Nutzungsrechten ins Wasserbuch sichergestellt wird, die andere Dienststellen erteilt haben, existiert nicht.
940. Der Rechnungshof hat diese Mängel beanstandet und die BUKEA aufgefordert, diese zu beheben, ihren Pflichten zur Führung des Wasserbuchs nachzukommen sowie die Eintragung aller Nutzungsrechte verfahrensmäßig sicherzustellen.

Funktion des Wasserbuchs

941. Über das Geoportal sind laut BUKEA die Daten aus der GERONIMUS-Datenbank über eine technische Schnittstelle für die Öffentlichkeit abrufbar. Den Nutzern stehen eine Kartendarstellung und ein Download-Dienst mit Orten und wesentlichen Inhalten der Wasserrechte zur Verfügung.
942. Nach dem HWaG dienen die Eintragungen im Wasserbuch dazu, den auf die Gewässer einwirkenden oder für ihren Schutz zuständigen öffentlichen Stellen sowie den Bürgerinnen und Bürgern einen umfassenden Überblick über die wesentlichen Rechtsverhältnisse an Gewässern zu ermöglichen.
943. Der Rechnungshof hat festgestellt, dass
- im Geoportal nur 75 der 139 Nutzungsrechte, die sich aus den ihm vorliegenden geltenden Genehmigungsbescheiden ergeben, angezeigt werden, und

- die Datenlage zu den gültigen Wasserrechten im Geoportal damit eine noch höhere Fehlerquote aufweist als die zugrunde liegende GERONIMUS-Datenbank.

Datensätze zu den 139 Nutzungsrechten im Geoportal

Quelle: Eigene Darstellung

944. Die Daten im Geoportal sind folglich nicht geeignet, die gesetzlich vorgegebene Funktion zu erfüllen, den auf die Gewässer einwirkenden oder für ihren Schutz zuständigen öffentlichen Stellen sowie den weiteren Interessierten einen umfassenden Überblick über die wesentlichen Rechtsverhältnisse an Gewässern zu ermöglichen.
945. Der Rechnungshof hat beanstandet, dass die BUKEA Bürgerinnen und Bürgern sowie öffentlichen Stellen über das Geoportal fehlerhafte Daten zu Rechtsverhältnissen an den Gewässern zur Verfügung stellt. Er hat die BUKEA aufgefordert, das Wasserbuch in der GERONIMUS-Datenbank künftig fehlerfrei zu führen (siehe Tz. 940) und sicherzustellen, dass die Daten vollständig ins Geoportal übertragen werden.

Geoportal informiert fehlerhaft

Gewässeraufsicht

946. Das in der GERONIMUS-Datenbank geführte Wasserbuch dient der BUKEA als Übersicht über die bestehenden Wasserrechte. Zusätzliche Informationen entnimmt sie im Einzelfall den Handakten; weitere Übersichten führt sie nicht.
947. Das HWaG verpflichtet die BUKEA, darüber zu wachen, dass die wasserrechtlichen Bestimmungen und auferlegten Verpflichtungen eingehalten werden. Werden für eine Benutzung Anlagen – beispielsweise ein Bootshaus mit Steg und Slipanlage – hergestellt, so hat die Wasserbehörde darüber zu wachen, dass die wasserwirtschaftlichen Bestimmungen, die Benutzungsbedingungen und die Auflagen beachtet werden. Anlagen, die für eine Benutzung hergestellt werden, sind von der BUKEA abzunehmen.
948. Die BUKEA kann ihren Überwachungsaufgaben in Bezug auf den Prüfungsgegenstand mangels valider Datenlage nur eingeschränkt nachkommen. Der lücken- und fehlerhafte Datenbestand des Wasserbuchs (siehe Tz. 938) sowie die geprüften Handakten ergeben keinen vollständigen Überblick über die bestehenden

Wasserrechte und die zugrunde liegenden Genehmigungsverfahren. Auch enthalten diese Quellen in der Regel keine Angaben zur tatsächlich ausgeübten Benutzung.

Hinzu kommt, dass die BUKEA in Bezug auf 36 abnahmepflichtige Genehmigungsbescheide keine Abnahmen vornahm und auch keine späteren Überprüfungen der Einhaltung der in den Genehmigungsbescheiden definierten Auflagen und Benutzungsbedingungen durchführte.

949. Der Rechnungshof hat dies beanstandet und die BUKEA aufgefordert,

- eine geeignete Datengrundlage für die Wahrnehmung der Überwachungspflichten zu schaffen,
- Abweichungen zwischen vorhandenen Genehmigungen und tatsächlichen Benutzungen aufzuklären und entsprechende Maßnahmen nach dem HWaG zu treffen,
- die fehlenden Abnahmen durchzuführen, zu bescheinigen und dies in der Akte zu dokumentieren sowie
- ihrer Pflicht zur Gewässeraufsicht künftig vollständig nachzukommen.

Gebührenerhebung

950. Für eine Sondernutzung der in Tz. 933 genannten Wasserflächen sind von der BUKEA Benutzungsgebühren nach der Umweltgebührenordnung (UmwGebO) zu erheben.

Vollständige und rechtzeitige Erlöserzielung

951. Für die Jahre 2022 und 2023 erließ die BUKEA jeweils 18 Benutzungsgebührenbescheide.

952. Nach der Landeshaushaltsordnung sind Forderungen rechtzeitig und vollständig zu begründen und einzuziehen (§ 37 Absatz 5 LHO).

953. Der Rechnungshof hat festgestellt, dass die BUKEA in den Jahren 2022 und 2023

- für 16 Sondernutzungen keine Gebühren festsetzte, obwohl für diese Sondernutzungen Benutzungsgebühren zu erheben waren und
- die Berechnungsmaßstäbe für Benutzungsgebühren nicht korrekt anwendete, indem sie
 - in acht Fällen weniger als die zugewiesene Fläche berücksichtigte,
 - in 26 Fällen bei der Berechnung angefangene Berechnungseinheiten nur anteilig berücksichtigte und
 - in fünf Fällen weniger als die von der UmwGebO vorgegebene Mindestgebühr festsetzte.

**Gebühren-
erhebung
fehlerhaft**

Zudem setzte sie in weiteren fünf Fällen mit der jährlichen Mindestgebühr anstelle der vollen Jahresgebühr niedrigere Benutzungsgebühren fest als von der UmwGebO vorgegeben.

954. Überdies begründete die BUKEA Forderungen aus 20 von 36 geprüften Benutzungsgebührenbescheiden nicht rechtzeitig. Infolgedessen wurden die Gebühren nicht rechtzeitig eingezogen. Zudem sind 33 der 36 in den Jahren 2022 bis 2023 erlassenen Gebührenbescheide aufgrund unvollständiger oder fehlerhafter notwendiger Angaben nicht rechtssicher ergangen.
955. In Bezug auf die geprüften Fälle errechnen sich zwar nur entgangene Gebührenerlöse in Höhe von rund 10 Tsd. Euro, aber die Vielzahl der unterschiedlichen Fehler bei der Gebührenbearbeitung deutet auf strukturelle Mängel und weitere entgangene Erlöse – auch in Bezug auf andere Wasserflächen – hin.
956. Der Rechnungshof hat die genannten Mängel, die der FHH dadurch entgangenen Erlöse sowie den Verstoß gegen § 37 LHO beanstandet und die BUKEA aufgefordert,
- unverzüglich zu prüfen, für welche der 16 wasserrechtlichen Benutzungen durch Gebührenfestsetzung noch Forderungen begründet werden können, und diese entsprechend geltend zu machen,
 - künftig für alle gebührenpflichtigen Sondernutzungen nach HWaG Gebühren zu erheben,
 - die Berechnungsmaßstäbe für Benutzungsgebühren künftig in allen Fällen zu beachten und sicherzustellen, dass Mindestgebührensätze nicht unterschritten werden,
 - die Regelungen zur Fälligkeit der Benutzungsgebühren künftig zu beachten sowie
 - die Gebühren künftig rechtsicher festzusetzen, indem die Gebührenbescheide die nach dem Gebührengesetz erforderlichen Angaben zutreffend und vollständig enthalten.

Aktenführung

957. Aufgrund fehlender Dokumentation und mangelhafter Aktenführung war es dem Rechnungshof nicht möglich, die Rechtmäßigkeit der wasserrechtlichen Genehmigungen und der Ausnahmen von der Gebührenpflicht nachzuvollziehen und zu überprüfen.
958. Da jegliches Verwaltungshandeln dem Grundsatz der ordnungsgemäßen Aktenführung verpflichtet ist, müssen Behörden alle Bearbeitungsschritte eines Geschäftsvorfalles vollständig, wahrheitsgemäß und nachvollziehbar dokumentieren und die entscheidungserheblichen Unterlagen revisionssicher in der Akte führen.¹

¹ [Jahresbericht 2023, Tz. 40 ff.](#)

959. Der Rechnungshof hat die mangelhafte Dokumentation und Aktenlage beanstandet und die BUKEA aufgefordert, die oben genannten Geschäftsvorfälle künftig vollständig, geordnet und nachvollziehbar zu dokumentieren und diese Unterlagen revisionssicher in der Akte zu führen.

Stellungnahme der Verwaltung

960. Die BUKEA hat zugesagt, allen Forderungen des Rechnungshofs nachzukommen. Mitte des Jahres 2025 hat sie mitgeteilt, dass die Kritikpunkte bis auf wenige Ausnahmen in der Umsetzung bzw. beseitigt seien. Sie geht davon aus, im Jahr 2026 alle dem Rechnungshof zugesagten Maßnahmen umgesetzt zu haben.

Gebührenkalkulation im öffentlichen Gesundheitswesen

Behörde für Gesundheit, Soziales und Integration

961. Der Rechnungshof hat die Ermittlung und Kostendeckungsüberprüfung ausgewählter Gebühren der „Gebührenordnung für das öffentliche Gesundheitswesen (GebOöG)“ für das Jahr 2025 im Zuständigkeitsbereich der Behörde für Gesundheit, Soziales und Integration (Sozialbehörde) untersucht. Die Gebühren waren Gegenstand der am 3. Dezember 2024 beschlossenen Gebührendrucksache 2024/2025 des Senats. Das betreffende Gebührenaufkommen in der Sozialbehörde betrug im Jahr 2024 rund 1,6 Mio. Euro.
962. Der Rechnungshof hat bei 42 der geprüften 43 Gebührentatbestände strukturelle Mängel bei der Ermittlung und Festlegung der Gebühren sowie der Überprüfung von Gebührenbefreiungen festgestellt.

Kalkulation und Festlegung von Gebühren

Kalkulation und Anpassung für das Jahr 2025

963. Nach § 6 Absatz 1 Gebührengesetz (GebG) sind bei der Ermittlung der durch Gebühren abzudeckenden Kosten die nach betriebswirtschaftlichen Grundsätzen ansatzfähigen Gesamtkosten der betreffenden Verwaltungseinheit anzusetzen. Diese Kosten sollen bei der Festlegung der Gebühren nicht unterschritten werden (Kostendeckungsgrundsatz). Der Senat hat ergänzend seit 2014 u. a. vorgegeben, dass alle Behörden für ihren Zuständigkeitsbereich die Gebührensätze jährlich auf Vollständigkeit und Kostendeckung überprüfen sollen.
964. Bei der Kalkulation von 21 Gebühren hat die Sozialbehörde die Personalkostenpauschalen aus 2024 für die Kalkulation des Jahres 2025 verwendet und laufende IT-Kosten des Fachverfahrens SUPRA¹ nicht berücksichtigt. Damit hat sie die betreffenden Gebühren nicht kostendeckend kalkuliert. Allein aufgrund der falschen Personalkostenpauschalen waren die Gebührenerlöse rechnerisch um rund 130 Tsd. Euro zu gering.
965. Die Sozialbehörde hat bereits im Rahmen der Rechnungshofprüfung angekündigt, eine Berechnungsgrundlage für die IT-Kosten zu entwickeln, um die Gesamtkosten anteilig umzulegen, soweit sie auf gebührenpflichtige Tatbestände entfallen. Sie will dies für die Gebührendrucksache 2025/2026 berücksichtigen. Fehler beim Ansatz der Personalkosten will sie künftig vermeiden.
966. Bei der Bemessung von Gebührenrahmen ist der Bestimmtheitsgrundsatz zu beachten, damit staatliche Eingriffe messbar und in gewissem Umfang voraussehbar und vorausberechenbar sind. Zu weite Gebührenrahmen sollen vermieden werden. Die bei den Rahmengebühren für die Anerkennung von akademischen Berufen und Fachberufen im Gesundheitswesen festzusetzenden Unter- und Obergrenzen konnte die Sozialbehörde nicht begründen. Die Spanne zwischen Unter- und Obergrenzen der Rahmen umfasste teilweise mehrere Tausend Euro.

Personal- und IT-Kosten fehlerhaft bzw. gar nicht berücksichtigt

Rahmengebühren nicht begründet

¹ Das IT-Verfahren SUPRA unterstützt die Prüfungsabläufe in den Landesprüfungsämtern, die Approbationserteilung und die Erteilung der Erlaubnisse zum Führen von Berufsbezeichnungen.

967. Für 19 der 41 geprüften Gebührentatbestände hat die Sozialbehörde keine Ermittlung bzw. Überprüfung der Kostendeckung durchgeführt. Sie konnte dementsprechend die Gebührenhöhen und die Kostendeckung nicht belegen.
968. Der Rechnungshof hat diese Verstöße gegen § 6 Absatz 1 GebG beanstandet und die Sozialbehörde aufgefordert, gemäß den gebührenrechtlichen Vorgaben eine vollkostendeckende Ermittlung der Gebühren unter Berücksichtigung der ansatzfähigen Gesamtkosten dem Grunde und der Höhe nach sowie eine entsprechende Festlegung in der GebOöG vorzunehmen.

*Kostendeckung
nicht überprüft*

Prüfung bisheriger Kostendeckung

969. Die Sozialbehörde hat entgegen den gebührenrechtlichen Vorgaben keine nachträgliche Überprüfung der Kostendeckung der Gebührensätze auf Basis der entstandenen Erlöse und Kosten durchgeführt. Sie konnte daher die Erfüllung des Kostendeckungsgrundsatzes des § 6 Absatz 1 GebG nicht sachgerecht überprüfen und das Ergebnis nicht im Hinblick auf § 20a GebG (Berücksichtigung von Fehlern eines früheren Kostenansatzes) bewerten. Nach den Auswertungen des Rechnungshofs für die 21 von der Sozialbehörde kalkulierten Tatbestände lag der Kostendeckungsgrad für das Jahr 2024 bei 84 %. Die Sozialbehörde hat den Kostendeckungsgrad bei der Kalkulation in der Gebührendrucksache 2023/2024 hingegen mit 100 % bis 105 % angegeben.
970. Der Rechnungshof hat dies beanstandet. Er hat die Sozialbehörde aufgefordert, zukünftig die bisherige Kostendeckung der Gebührensätze entsprechend den Vorgaben zu überprüfen und gegebenenfalls das Ergebnis der Überprüfung bei den Gebührenkalkulationen für das Folgejahr zu berücksichtigen sowie in den Gebührendrucksachen die tatsächlichen Kostendeckungsgrade des Vorjahres anzugeben.

*Keine Überprüfung der
vorangegangenen
Kalkulationen*

Gebührenbefreiungen

971. Gemäß § 10 Absatz 3 GebG kann der Senat durch Rechtsverordnung für bestimmte Arten von Amtshandlungen, insbesondere auf dem Gebiet des Sozialwesens, oder für Amtshandlungen in bestimmten Fällen Gebührenfreiheit vorsehen. Das bedeutet, dass die Gebührenbefreiungen in den jeweiligen Gebührenordnungen ausdrücklich geregelt sein müssen und dass diese Befreiungen regelmäßig in den Gebührendrucksachen gerechtfertigt und bewertet werden müssen.
972. Zur Konkretisierung der geltenden gesetzlichen Regelungen hat der Senat im Jahr 2014 (Tz. 963) alle Behörden aufgefordert, jährlich zu prüfen, ob festgelegte Befreiungen und Ermäßigungen aufgehoben oder eingeschränkt werden können.
973. Nach § 5 GebOöG sind grundständige Prüfungen² in Angelegenheiten der Gesundheitsberufe und die Anerkennung von Schwangerschaftskonfliktberatungsstellen gebührenfrei. Die grundständigen Prüfungen wurden aus bildungspolitischen Gründen und aus Gründen der Gleichbehandlung mit anderen Abschlüssen gebührenfrei gestellt. Die Anerkennung von Schwangerschaftskonfliktberatungsstellen hatte die für Gesundheit zuständige Behörde insbesondere mit dem gesetzlichen

² Grundständige Prüfungen führen zu einem ersten berufsqualifizierenden Abschluss.

Sicherstellungsauftrag des Staates für die Schwangerschaftskonfliktberatung nach § 8 Schwangerschaftskonfliktgesetz begründet.

974. Eine Überprüfung der zwei in den 1970er- und 1990er-Jahren festgelegten Gebührenbefreiungen ist weder im Jahr 2024 noch in Vorjahren erfolgt. Dazu war die Sozialbehörde allerdings jährlich durch den Senatsauftrag aus 2014 und die Gebührenrundschriften der Finanzbehörde aufgefordert. In der Folge bleibt offen, inwieweit die Voraussetzungen für eine Ausnahme vom Kostendeckungsgrundsatz nach § 6 Absatz 1 Satz 2 GebG weiterhin vorliegen und somit von der dem Senat eingeräumten Verordnungsermächtigung gemäß § 10 Absatz 3 GebG weiterhin in zulässiger Weise Gebrauch gemacht wird.
975. Der Rechnungshof hat dies kritisiert und die Sozialbehörde aufgefordert, eine Überprüfung der Gebührenbefreiungen nach § 5 GebOöG nachzuholen, zu dokumentieren und die Ergebnisse in den Beitrag der Sozialbehörde zur Gebührendrucksache aufzunehmen.
976. Er hat anerkannt, dass diesen Befreiungen nach § 5 GeböG langfristig angelegte gesellschaftspolitische Überlegungen und Maßnahmen zugrunde liegen, die fortbestehen und somit einen längeren als den vorgegebenen jährlichen Überprüfungsrhythmus rechtfertigen könnten. Dies sehen die bislang geltenden Vorgaben jedoch nicht vor. Insofern besteht hier konkreter Änderungsbedarf.

*Gebühren-
befreiungen nicht
überprüft*

Stellungnahme der Verwaltung

977. Die Sozialbehörde hat die Feststellungen anerkannt und zugesagt, die Forderungen des Rechnungshofs umzusetzen.

Gebührenkalkulation im Bereich Arbeitsschutz, Anlagen- und Produktsicherheit

Behörde für Justiz und Verbraucherschutz

978. Der Rechnungshof hat die Ermittlung und Kostendeckungsüberprüfung ausgewählter Gebühren der „Gebührenordnung für die Bereiche Arbeitsschutz sowie Anlagen- und Produktsicherheit“ (ArbSchGebO) für das Jahr 2025 im Zuständigkeitsbereich der Behörde für Justiz und Verbraucherschutz (BJV) untersucht. Die Gebühren waren Gegenstand der am 3. Dezember 2024 beschlossenen Gebührendrucksache 2024/2025 des Senats. Das betreffende Gebührenaufkommen in der BJV betrug im Jahr 2024 rund 596 Tsd. Euro.
979. Der Rechnungshof hat bei 99 der geprüften 233 Gebührentatbestände (42 %) strukturelle Mängel bei der Ermittlung und Festlegung der Gebühren festgestellt.

Kalkulation und Festlegung von Gebühren

Kalkulation und Anpassung für das Jahr 2025

980. Nach § 6 Absatz 1 Gebührengesetz (GebG) sind bei der Ermittlung der durch Gebühren abzudeckenden Kosten die nach betriebswirtschaftlichen Grundsätzen ansatzfähigen Gesamtkosten der betreffenden Verwaltungseinheit anzusetzen. Diese Kosten sollen bei der Festlegung der Gebühren nicht unterschritten werden (Kostendeckungsgrundsatz). Der Grundsatz der Kostendeckung wird durch das Äquivalenzprinzip nach § 6 Absatz 1 Satz 3 GebG modifiziert, wonach die Höhe der Gebühr nicht in einem Missverhältnis zu der Bedeutung, dem wirtschaftlichen Wert oder dem sonstigen Nutzen einer Amtshandlung stehen darf. Der Senat hat ergänzend u. a. vorgegeben, dass alle Behörden für ihren Zuständigkeitsbereich die Gebührensätze jährlich auf Vollständigkeit und Kostendeckung überprüfen und dabei die Entwicklung des wirtschaftlichen Werts der jeweiligen Amtshandlung berücksichtigen sollen.
981. In der ArbSchGebO sind unterschiedliche, von der BJV ermittelte (Viertel-)Arbeitsstundensätze festgelegt. Während die Stundensätze nach § 2 Absatz 1 ArbSchGebO auf 134 Zeitgebührentatbestände Anwendung finden, ist in § 2 Absatz 2 ArbSchGebO für Amtshandlungen in den Bereichen Anlagen- und Produktsicherheit ein gesonderter, höherer Stundensatz geregelt. Auf ihn wird bei 75 Zeitgebühren verwiesen.¹ Er ist nach Angaben der BJV zum 1. Januar 2024 eingeführt worden, da sowohl erfahrener Ingenieursachverständiger vorgehalten als auch das komplexe EU- und Bundesrecht rechtssicher angewendet werden müsse.
982. Zum 1. Januar 2025 sind die Stundensätze pauschal erhöht worden. Die Stundensätze nach § 2 Absatz 1 ArbSchGebO enthalten einen seit ihrer Einführung unveränderten von der BJV selbst ermittelten Personalgemeinkosten-Aufschlag in Höhe von 21,4 % für die mittelbar den Gebühren zuzurechnenden Kosten der fachlichen Leitung.
983. Der Rechnungshof hält es für geboten, dass die BJV im Rahmen der Erstellung des Beitrags für die Gebührendrucksache für das Jahr 2027 den in den Stunden-

Personalgemeinkosten-Aufschlag nicht überprüft

¹ Zum Beispiel für Amtshandlungen nach der Betriebssicherheitsverordnung.

sätzen nach § 2 Absatz 1 ArbSchGebO enthaltenen Personalgemeinkosten-Aufschlag überprüft und gegebenenfalls die betreffenden Gebühren anpasst.

984. Die BJV hat dies zugesagt.

985. Den Stundensatz nach § 2 Absatz 2 ArbSchGebO hat die BJV entgegen § 6 Absatz 1 GebG (Tz. 980) nicht auf Basis der Kosten ermittelt, die der Behörde entstehen. Stattdessen hat sie sich an entsprechenden Kostensätzen von Dritten, zum Beispiel zugelassenen Überwachungsstellen, orientiert. Folglich konnte sie nicht belegen, ob die 75 Zeitgebühren nach diesem höheren Stundensatz kostendeckend sind bzw. damit ein die Kostendeckung überschreitender Satz festgelegt wurde. Ihr Vorgehen dokumentierte die BJV nicht.

*Kostenermittlung
unterlassen*

986. Zu 24 Tatbeständen mit Fest- oder Rahmengebühren konnte die BJV sowohl für das Jahr 2025 als auch für Vorjahre die kostendeckende Ermittlung und Überprüfung der Gebührenhöhen ebenfalls nicht belegen. Soweit sie diese für die Vergangenheit in Teilen erläutert oder mit Dokumenten dargelegt hat, konnte sie

*Kostendeckende
Ermittlung und
Überprüfung der
Gebührenhöhen
nicht belegt*

- die Festlegungen der Unter- und Obergrenzen der Gebührenrahmen von 16 Tatbeständen nicht begründen und
- für den Tatbestand der erstmaligen Zulassung einer Prüfstelle als zugelassene Überwachungsstelle nach § 19 Absatz 1 des Gesetzes über überwachungspflichtige Anlagen den enthaltenen wirtschaftlichen Wert der Amtshandlung der Höhe nach nicht nachvollziehbar begründen.

987. Die Zulassung ermächtigt Überwachungsstellen, kostenpflichtige Sicherheitsüberprüfungen einer Vielzahl von überwachungsbedürftigen Anlagen (wie Aufzugsanlagen, Tankstellen) vorzunehmen. Die BJV kalkulierte im Jahr 2017 Kosten für die erstmalige Zulassung in Höhe von 1.373 Euro. Seit der ab dem Jahr 2018 gültigen ArbSchGebO war unverändert eine Gebühr von 2.000 Euro festgelegt.

988. Da die BJV weder laufende IT-Kosten des Fachverfahrens IFAS noch weitere Sachkosten zum Beispiel für besondere Schutzkleidung und Dienstfahrzeuge berücksichtigt hat, hat sie die Gebühren für entsprechende Amtshandlungen nicht kostendeckend kalkuliert. Damit waren die Gebührenerlöse in der Vergangenheit zu niedrig.

*Sachkosten nicht
berücksichtigt*

989. Der Rechnungshof hat diese Verstöße gegen § 6 Absatz 1 GebG beanstandet und die BJV aufgefordert, gemäß den gebührenrechtlichen Vorgaben eine vollkostendeckende Ermittlung der Gebühren unter Berücksichtigung der ansatzfähigen Gesamtkosten dem Grund und der Höhe nach sowie eine anschließende Festlegung in der ArbSchGebO vorzunehmen.

990. Der Rechnungshof hat die BJV zudem aufgefordert, zu prüfen und zu dokumentieren,

- welche bisher unberücksichtigten Kosten bei welchen gebührenpflichtigen Amtshandlungen in welcher Höhe, gegebenenfalls anteilig, anzusetzen sind und
- ob die jeweils betroffenen Tatbestände in der Folge zukünftig weiterhin über die derzeit festgelegten Zeitgebühren abgedeckt werden können oder auf Fest- bzw. Rahmengebühren umgestellt werden müssen.

Prüfung bisheriger Kostendeckung

991. Die BJV hat entgegen den gebührenrechtlichen Vorgaben keine nachträgliche Überprüfung der vorangegangenen Kalkulationen durchgeführt. Sie konnte daher die Erfüllung des Kostendeckungsgrundsatzes nach § 6 Absatz 1 GebG nicht überprüfen und das Ergebnis nicht im Hinblick auf § 20a GebG (Berücksichtigung von Fehlern eines früheren Kostenansatzes) bewerten.
992. Der Rechnungshof hat dies beanstandet. Er hat die BJV aufgefordert, zukünftig die bisherige Kostendeckung der Gebührensätze jährlich zu überprüfen und gegebenenfalls das Ergebnis der Überprüfung bei den Gebührenkalkulationen für das Folgejahr zu berücksichtigen sowie in den Gebührendrucksachen die tatsächlichen Kostendeckungsgrade des Vorjahres anzugeben.

Keine Überprüfung der vorangegangenen Kalkulationen

Aktenführung und Dokumentation

993. Mit Ausnahme des Beitrags der BJV zur Gebührendrucksache 2024/2025 enthielten die Akten keine Dokumente zur Ermittlung und Kostendeckungsüberprüfung der Gebühren, die die Angaben der BJV zur geprüften ArbSchGebO belegen konnten. Die zusätzlich dem Rechnungshof übersandten Dateien waren nur auf Gruppenlaufwerken gespeichert. Für einige Tatbestände konnte die BJV weder Dokumente vorlegen noch erläutern, wie sie die Gebührenhöhen ermittelt hat. Entgegen der Aktenordnung hat die BJV aktenwürdige Dokumente nicht revisions-sicher abgelegt und die Ermittlung und Festlegung der Gebühren nicht oder nicht vollständig nachvollziehbar und überprüfbar dokumentiert (Tzn. 985 und 986).
994. Der Rechnungshof hat die unzureichende Dokumentation und Aktenführung beanstandet und die BJV aufgefordert, die Aktenordnung zu beachten und alle entscheidungserheblichen Bearbeitungsschritte vollständig, geordnet, nachvollziehbar und überprüfbar zu dokumentieren sowie diese Unterlagen revisionssicher in der Akte zu führen.

Aktenführung und Dokumentation unzureichend

Stellungnahme der Verwaltung

995. Die BJV hat die Feststellungen anerkannt und zugesagt, die Forderungen des Rechnungshofs umzusetzen.

Erhebung von Gebühren für die Glücksspielaufsicht

Behörde für Inneres und Sport

996. Die Behörde für Inneres und Sport (BIS) nimmt in Hamburg die Aufgaben der Glücksspielaufsicht wahr. Zu diesen Aufgaben gehören insbesondere die Unterbindung unerlaubten Glücksspiels, die Erteilung von Erlaubnissen der Wettvermittlungsstellen und der Hamburgischen öffentlichen Spielbank, zur Veranstaltung von Lotterien sowie die Vermittlung staatlicher Lotterieangebote. Für die Vornahme ihrer Amtshandlungen erhebt die BIS Gebühren auf Grundlage der Gebührenordnung für das Glücksspielwesen. Bedingt durch unterschiedliche Laufzeiten der jeweiligen Erlaubnisse schwanken die Gebührenerlöse zwischen einzelnen Haushaltsjahren erheblich. Im Jahr 2024 konnte die Glücksspielaufsicht beispielsweise ca. 300 Tsd. Euro Gebührenerlöse verzeichnen.¹

Ermittlung von Gebühren

997. Die Behörden und Ämter müssen nach § 6 Absatz 1 Satz 1 Gebührengesetz (GebG) bei der Ermittlung der Gebühr die nach betriebswirtschaftlichen Grundsätzen ansatzfähigen Gesamtkosten berücksichtigen (Grundsatz der Kostendeckung).
998. Die BIS hat die Gebühren für die Glücksspielaufsicht durch Multiplikation des durchschnittlichen Zeitbedarfs zur Erbringung der Amtshandlung mit dem jeweiligen Stundensatz der bearbeitenden Personen ermittelt.
999. Der Rechnungshof hat festgestellt, dass der geprüften Gebührenkalkulation teilweise nicht nachvollziehbare bzw. falsche Zeitbedarfe für die Berechnung der Personalkosten zugrunde gelegt wurden.
1000. Der Rechnungshof hat dies als Verstoß gegen § 6 Absatz 1 Satz 1 GebG beanstandet und die BIS aufgefordert, zukünftig die nach betriebswirtschaftlichen Grundsätzen ansatzfähigen Gesamtkosten zu berücksichtigen.

*Grundsatz der
Kostendeckung
missachtet*

Wirtschaftlicher Wert der Amtshandlung

1001. Gemäß des gebührenrechtlichen Äquivalenzprinzips darf die Gebühr nicht in einem Missverhältnis zum wirtschaftlichen Wert der Amtshandlung stehen. Wird dieses Verhältnis gewahrt, darf die Behörde auch (deutlich) kostenüberdeckende Gebühren verlangen.
1002. Von dieser Möglichkeit hat die BIS Gebrauch gemacht, indem sie überwiegend Gebühren mit einem Kostendeckungsgrad von deutlich über 100 % festgelegt hat.
1003. Der Rechnungshof hat festgestellt, dass es in der Regel an objektiv nachvollziehbaren Kriterien zur Ermittlung des wirtschaftlichen Werts der Amtshandlung man-

*Wirtschaftlicher
Wert ist nicht
bestimmt*

¹ Berücksichtigt sind hier nur die landesrechtlichen Gebührenerlöse. Gebührenerlöse, die bspw. durch Erlaubnisse der Gemeinsamen Glücksspielbehörde der Länder entstehen und an denen die FHH beteiligt wird, sind hier nicht enthalten.

gelte bzw. die BIS nicht erläutern konnte, worin konkret der zugrunde gelegte wirtschaftliche Wert überhaupt besteht. Die Behörde konnte damit nicht belegen, dass die durch sie (deutlich kostenüberdeckend) erhobenen Gebühren nicht in einem Missverhältnis zum wirtschaftlichen Wert für den Gebührenpflichtigen stehen.

1004. Der Rechnungshof hat dies als Verstoß gegen das Äquivalenzprinzip aus § 6 Absatz 1 Satz 3 GebG beanstandet und die BIS aufgefordert, die Gebühren künftig entsprechend den gebührenrechtlichen Vorschriften festzulegen.

Festlegung von Gebührenrahmen

1005. Ein Teil der durch die BIS in der Gebührenordnung festgelegten Gebühren sind sog. Rahmengebühren. Die Behörde kann innerhalb dieses Rahmens – also zum Beispiel 500 Euro bis 20.000 Euro – die Höhe der Gebühr in eigenem Ermessen festsetzen. Laut BIS sollte bereits mit dem unteren Rahmensatz Kostendeckung sichergestellt werden. Wie der Höchstsatz festgelegt wurde, konnte die Behörde nicht darlegen. Die Behörde hat den (breiten) Rahmen allgemein damit begründet, dass ihr so ein ausreichend großer Spielraum zur Festsetzung einer kostendeckenden Gebühr im Einzelfall verbliebe.

1006. Im Regelfall ist der Gebührenrahmen so zu bemessen, dass an der unteren Grenze des Rahmens die Gebühren für einfach gelagerte Fälle und an der oberen Grenze die Gebühren für aufwendigere Fälle festgesetzt werden. Das gebührenrechtliche Kostendeckungsprinzip ist gewahrt, wenn innerhalb des Rahmens – je nach Aufwand – eine mindestens kostendeckende Gebühr festgesetzt werden kann. Der Gebührenrahmen kann dann auch unter Beachtung des Äquivalenzprinzips und damit des wirtschaftlichen Werts der Amtshandlung genutzt werden.

1007. Die Argumentation der BIS und ihr Anliegen größtmöglicher Handlungsfreiheit tragen nicht. Sowohl das gebührenrechtliche Kostendeckungsprinzip als auch das Äquivalenzprinzip verlangen für die Bestimmung von Gebühren bzw. von Gebührenrahmen die Verwendung objektiver und überprüfbarer Kriterien. Dem genügt ein unbestimmter Gebührenrahmen ohne Berücksichtigung von Schwierigkeit und Wertigkeit der Amtshandlung nicht.

*Gebührenrahmen
sind unbestimmt*

1008. Der Rechnungshof hat die Unbestimmtheit der Gebührenrahmen als Verstoß gegen § 6 Absatz 1 GebG beanstandet und die BIS aufgefordert, die Berechnung der Gebühr entsprechend den gebührenrechtlichen Vorschriften vorzunehmen.

Strukturelle Überlegungen

1009. Die durch den Rechnungshof festgestellten Mängel haben offengelegt, dass die Gebührenordnung für das Glücksspielwesen keine durchgehend rechtssichere Basis für die Erhebung von Gebühren darstellt.

*Gebühren nicht
durchgehend
rechtssicher
begründet*

1010. Der Rechnungshof hat der Behörde daher empfohlen, die gesamte Gebührenordnung unter den genannten Aspekten zu analysieren, zu bewerten und neuzufassen.

Stellungnahme der Verwaltung

1011. Die BIS hat die Feststellungen des Rechnungshofes anerkannt und zugesagt, seine Forderungen umzusetzen.

Gebühren und Aufwandserstattung bei der Feuerwehr

Behörde für Inneres und Sport / Feuerwehr Hamburg

1012. Zu den Aufgaben der Feuerwehr gehören die Abwehr von Brand- oder Explosionsgefahren, die Bekämpfung von Schadenfeuer, der Rettungsdienst sowie die technische Hilfeleistung in Not-, Unglücks- und Katastrophenfällen. Soweit keine andere Behörde zuständig ist, ist auch die vorbeugende Gefahrenabwehr Aufgabe der Feuerwehr.
1013. Für bestimmte Tätigkeiten der Feuerwehr sind Gebühren nach der Gebührenordnung für die Feuerwehr zu erheben oder ist der Aufwand nach dem Feuerwehrgesetz zu erstatten. Einsätze können auch zu einer Kostenerstattungspflicht im Rahmen der Gefahrenabwehr nach dem Gesetz zum Schutz der öffentlichen Sicherheit und Ordnung (SOG) führen. Zahlreiche Ausnahmetatbestände, bei denen keine Gebühren zu erheben sind, verdeutlichen das öffentliche Interesse an Handlungen der Feuerwehr. So sind beispielsweise für die Bekämpfung von Bränden, für Maßnahmen zur Rettung von Menschen oder die Beseitigung von Störungen oder Gefährdungen des Verkehrs durch außergewöhnliche Witterungsverhältnisse keine Gebühren zu erheben.
1014. Der Rechnungshof hat die Erhebung von Gebühren und die Erstattung von Aufwand und Kosten bei der Feuerwehr in den Jahren 2021 bis 2024 geprüft. Das entsprechende Forderungsvolumen von Gebühren und Kostenerstattungen lag im geprüften Zeitraum bei rund 40 Mio. Euro. Die Erhebung von Gebühren des Rettungsdienstes, der Feuerwehrakademie und Erstattungen durch den Bund waren nicht Gegenstand der Prüfung.

Ermittlung der Gebührensätze

1015. Gebührensätze sind nach dem Gebührengesetz so festzulegen, dass die gesamten Kosten der betreffenden Verwaltungseinheit abgedeckt werden (Kostendeckungsgrundsatz). Bei der Ermittlung dieser Kosten ist nach betriebswirtschaftlichen Grundsätzen zu verfahren.

Dokumentation

1016. Im Rahmen der Berechnung der Gebührensätze für die jährliche Gebührendrucksache, die der Senat für das jeweils nächste Haushaltsjahr beschließt, hat die Feuerwehr Gebührensätze vorgeschlagen, deren Ermittlung sie nicht lückenlos dokumentiert hat. Auch im Rahmen der Prüfung konnte sie die Ermittlung nicht nachvollziehen. Damit kann die Feuerwehr nicht sicher sein, dass die vorgeschlagenen Gebührensätze kostendeckend sind.
1017. Der Rechnungshof hat dies beanstandet und die Behörde aufgefordert, die Berechnungsformeln der Gebührenkalkulation und die zugrunde liegenden Parameter grundlegend zu überprüfen, alle unbekannten Parameter zu ermitteln und dies zu dokumentieren.

*Berechnung der
Gebührensätze
teilweise nicht
nachvollziehbar*

Kraftfahrzeuge

1018. Für die Kalkulation der Fahrzeugkosten berücksichtigt die Feuerwehr u. a. Betriebs- und Werkstattkosten. Die Kosten des Personals der eigenen Kfz- und Gerätewerkstatt sind darin jedoch nicht enthalten, sodass ein zu geringer Kostenansatz berücksichtigt wird.
1019. Der Rechnungshof hat dies beanstandet und die Behörde aufgefordert, diese Kosten zukünftig bei der Gebührenkalkulation zu berücksichtigen.
1020. Für die Gestellung von Feuerwehrfahrzeugen ermittelt die Feuerwehr überwiegend Gebührensätze, die nach ihrer Kalkulation nicht kostendeckend sind, ohne dass sie hierfür eine Begründung dokumentiert hat.
1021. Der Rechnungshof hat dies beanstandet und die Behörde aufgefordert, Gebührensätze künftig nach den Vorschriften des Gebührengesetzes zu ermitteln.

*Gebührensätze
nicht kosten-
deckend*

Kostenbasis

1022. Die Feuerwehr kalkuliert Gebührensätze anhand der Kosten der Vergangenheit. In die Zukunft gerichtete Prognosewerte verwendet sie nicht.
1023. Der Rechnungshof hat dies kritisiert und die Behörde aufgefordert, die Vorgaben zur Vorkalkulation von Gebührensätzen einzuhalten.

Abrechnungspraxis

Begründung von Forderungen

1024. Gemäß § 37 Absatz 5 LHO sind Forderungen rechtzeitig und vollständig zu begründen und einzuziehen. Bei der Abrechnung von Feuerwehreinsätzen beginnt die Feuerwehr oftmals erst mehrere Jahre nach dem Einsatzzeitpunkt mit der Ermittlung der jeweiligen Sachverhalte zur Feststellung von Kosten und Gebühren. Eine Gebührenfestsetzung erfolgt in vielen Fällen erst im dritten, teilweise auch erst im vierten Jahr nach dem Einsatz. Aufgrund der zeitlichen Distanz ergeben sich durch die nicht unmittelbare Bearbeitung oft erhöhte Schwierigkeiten bei der Feststellung der gebührenpflichtigen Sachverhalte. Das Verwaltungshandeln wird durch den höheren Bearbeitungsaufwand unwirtschaftlich. Teilweise kann die verzögerte Bearbeitung sogar dazu führen, dass Sachverhalte gar nicht mehr ermittelbar sind, weil zum Beispiel Informationen von der Polizei benötigt werden, die bereits im polizeilichen Vorgangsbearbeitungssystem gelöscht sind.
1025. Der Rechnungshof hat die nicht rechtzeitige Begründung von Forderungen beanstandet und die Behörde aufgefordert, mit geeigneten Maßnahmen dafür zu sorgen, dass die Anforderungen von § 37 Absatz 5 LHO eingehalten werden. Er hat die verzögerte Ermittlung gebühren- und kostenrelevanter Sachverhalte kritisiert und die Behörde aufgefordert, die Ablauforganisation der Feuerwehr bei der Ermittlung und Festsetzung von Gebühren und Kostenerstattungen wirtschaftlicher auszurichten.

Personalkosten bei Einsätzen

Laufbahngruppen

1026. Die Kosten für Einsätze der Feuerwehr nach dem Feuerwehrgesetz oder dem SOG, die nicht einer Gebührenregelung unterliegen, sind nach der Vollstreckungskostenordnung (VKO) abzurechnen. Diese sieht eine nach Laufbahngruppen differenzierte Abrechnung des eingesetzten Personals vor. Die Feuerwehr hat dies nicht berücksichtigt, sondern für alle Einsatzkräfte stets den Satz der niedrigsten Laufbahngruppe abgerechnet, obwohl auch Einsatzkräfte höherer Laufbahngruppen beteiligt waren. Durch die nicht berücksichtigte Differenz der Stundensätze hat sie Forderungen nicht vollständig begründet.

Keine nach Laufbahngruppen differenzierte Abrechnung

Zeiteinheit der Abrechnung

1027. Die VKO sieht zudem vor, dass bei einer Kostenerstattung für den Einsatz von Beamtinnen und Beamten des Feuerwehrvollzugsdienstes die einzelnen Kosten je angefangene Arbeitsstunde zu berechnen sind. Die Feuerwehr hat jedoch die Einsatzzeiten aller in einem Einsatz eingesetzten Feuerwehrvollzugsbeamtinnen bzw. -beamten zusammengerechnet und diese Gesamtzeit nach angefangenen Stunden abgerechnet. Dadurch ergibt sich in den meisten Fällen gegenüber der nach der VKO vorgesehenen Abrechnungsmethode eine niedrigere Summe. Somit hat die Feuerwehr Forderungen nicht vollständig begründet.
1028. Der Rechnungshof hat die unterlassene Abrechnung nach Laufbahngruppen und die Zusammenrechnung der Einsatzzeiten beanstandet und die Behörde aufgefordert, Forderungen vollständig zu begründen.

Einsatzzeiten nicht pro Kraft berechnet

Brandsicherheitswachen

1029. Bei Veranstaltungen oder Vorstellungen, bei denen mit einem erhöhten Gefahrenpotenzial zu rechnen ist (zum Beispiel große Anzahl von Besuchern oder Umgang mit offenem Feuer bzw. Bühnenfeuerwerk), kann eine Brandsicherheitswache zur Auflage der Veranstaltungsgenehmigung gemacht werden. Für Veranstaltungen mit einer Dauer von mehr als vier Stunden hat die Feuerwehr in 63 Fällen lediglich Gebühren für Veranstaltungen von einer Dauer von bis zu vier Stunden festgesetzt und damit auf Gebühren für die über vier Stunden hinausgehende Zeit verzichtet.
1030. Der Rechnungshof hat dies beanstandet und gefordert, die vollständige Anwendung der Gebührenordnung für die Feuerwehr sicherzustellen.

Zu kurze Veranstaltungsdauer angesetzt

Fahrtkostenpauschalen

1031. Die Feuerwehr hat die Fahrtkostenpauschale bei der Festsetzung der Gebühren für insgesamt rund 9.700 im Rahmen von Veranstaltungen als Brandsicherheitswache gestellte Feuerwehrangehörige nicht berücksichtigt und damit Forderungen in Höhe von rund 82 Tsd. Euro nicht begründet.
1032. Über einen Zeitraum von fast acht Monaten hat die Feuerwehr für Brandverhütungsschauen oder Nachschauen einen veralteten und somit zu niedrigen Tarif als Fahrtkostenpauschale in den Gebührenbescheiden abgerechnet.
1033. Der Rechnungshof hat die unvollständige und fehlerhafte Anwendung der Gebührenregelungen zu Fahrtkostenpauschalen beanstandet und die Behörde aufgefordert, künftig die Gebühren korrekt und vollständig zu erheben.

Fahrtkostenpauschale nicht berechnet

Fahrtkostenpauschale nicht aktuell und zu niedrig abgerechnet

Stellungnahme der Verwaltung

1034. Die Behörde für Inneres und Sport hat die Feststellungen des Rechnungshofes anerkannt und zugesagt, seine Forderungen umzusetzen.

Anhang

Ergebnisnachschau

Leistungen nach dem Unterhaltsvorschussgesetz

*Behörde für Schule, Familie und Berufsbildung / Bezirksämter /
Landesbetrieb Kasse.Hamburg / Behörde für Finanzen und Bezirke*

[↗](#) Jahresbericht 2022, Tzn. 337 bis 367

1035. Der Rechnungshof hatte in seiner Prüfung u. a. Folgendes festgestellt:
Die Grundsätze der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit wurden nur unzureichend beachtet.

Quervergleiche zwischen den Bezirksämtern zeigten, dass die Entwicklung von Fallaufkommen und Personal auseinanderfällt. Eine Personalbemessung wurde nicht durchgeführt.

Die Dauer des Bewilligungsverfahrens war zu lang, Hamburg stand im Ländervergleich an vorletzter Stelle.

Die Gewichtung der Leistungs- und Heranziehungsbearbeitung nach dem Unterhaltsvorschussgesetz (UVG)¹ erfolgte in den einzelnen Bezirksämtern unterschiedlich, zum Teil wurden Heranziehungsfälle nachrangig bearbeitet. Möglichkeiten zur Optimierung dieser Prozesse im Rahmen von Best Practice wurden nicht genutzt.

Um die Rückgriffsquote zu erhöhen (Hamburg belegte im Bundesvergleich seit 2010 stets einen der letzten Plätze), setzte die Finanzbehörde ab 2019 bei der Kasse.Hamburg und im Bezirksamt Hamburg-Mitte zwei aufeinanderfolgende Projekte ein. Das Bezirksamt Bergedorf hatte sich dem zweiten Projekt am 1. Januar 2023 angeschlossen. Die Projektziele waren u. a. die Erhöhung der Rückgriffsquote auf 15 % und eine Zentralisierung der Heranziehungsbearbeitung in einer neuen Organisationseinheit. Alternative Organisationsmodelle wurden nicht geprüft.

Weitere Entwicklung/bisheriges Ergebnis:

Die Bezirksämter Altona, Eimsbüttel, Hamburg-Nord, Wandsbek und Harburg setzten 2023 ein Projekt ein, in dem ein vom Rechnungshof skizzierter Lösungsweg weiterverfolgt werden sollte. Dieser beinhaltete die organisatorische Zusammenführung der Leistungs- und Heranziehungsbearbeitung (Einheitssachbearbeitung) nach dem UVG in einem (noch zu bestimmenden) Bezirksamt sowie die Erarbeitung einer Best-Practice-Lösung. Ein Ziel dieses Projekts war die Erhöhung der Rückgriffsquote auf 15 %.

Die Rückgriffsquote hat sich in Hamburg seit 2018 wie folgt entwickelt:

2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024
8 %	7 %	10 %	10 %	11 %	12 %	11 %

¹ Die Leistungsbearbeitung umfasst u. a. die Prüfung und Bearbeitung der Anträge, die laufende Fallbearbeitung sowie die Auszahlung der Unterhaltsleistung. Heranziehung bzw. Rückgriff bezeichnet die Rückforderung der Unterhaltsleistung von dem unterhaltspflichtigen Elternteil.

Damit belegte Hamburg auch im Jahr 2024 im Ranking aller Bundesländer den vorletzten Platz. Die durchschnittliche Rückgriffsquote in Deutschland beträgt 17 %.

Im Auftrag der damaligen Behörde für Arbeit, Gesundheit, Soziales, Familie und Integration, der Finanzbehörde sowie der damaligen Behörde für Wissenschaft, Forschung, Gleichstellung und Bezirke hat die Stabsstelle Prüfdienste der Finanzbehörde alle bisherigen Projekte evaluiert. Im Evaluationsbericht aus dem Jahr 2024 empfiehlt sie, das Unterhaltsvorschussystem künftig in Form eines bezirksübergreifenden Zentralamts auf Basis der Einheitssachbearbeitung zu organisieren.

Der Senat hat mit Wirkung zum 1. Mai 2025 beschlossen, die Zuständigkeit für die Durchführung der Aufgaben des UVG für alle sieben Bezirke beim – bisher für dieses Thema bereits federführenden – Bezirksamt Wandsbek zu zentralisieren. Mittelfristig ist geplant, aus den sieben UV-Abschnitten der Bezirksämter ein beim Bezirksamt Wandsbek angebundenes bezirkliches Zentralamt Unterhaltsvorschuss einzurichten. Hierfür wurde ein Projekt zur Organisation der Aufgabenwahrnehmung im Bezirksamt Wandsbek eingesetzt. Ein Senatsziel der Zentralisierung im Bezirksamt Wandsbek ist es, die Heranziehungs- und Rückforderungsquote der Unterhaltsvorschussleistungen zu erhöhen.

Es ist geplant, dass die für Familie zuständige Behörde und die für Bezirke zuständige Behörde der Bürgerschaft zum Aufbau des bezirklichen Zentralamts eine Drucksache vorlegen werden, die die wesentlichen Inhalte zur Ausgestaltung des Zentralamts und der notwendigen Verlagerung von Ressourcen beinhalten soll. Ein konkreter Zeitpunkt liegt hierzu noch nicht vor.

Der Rechnungshof hält die Zentralisierung der Unterhaltsvorschussbearbeitung für einen richtigen Schritt.

Nachschau zur Prüfung des Jahres- und Konzernabschlusses – Anlagen im Bau

Behörde für Finanzen und Bezirke

Ausgangslage

1036. Seit dem Jahresabschluss 2015 der FHH stellt die Bilanzierung der geleisteten Anzahlungen auf Sachanlagen sowie der Anlagen im Bau einen Einschränkungstatbestand im Bestätigungsvermerk dar. Über mehrere Jahre hat der Rechnungshof festgestellt, dass abgeschlossene Baumaßnahmen fälschlicherweise im Bilanzposten „Anlagen im Bau“ verbleiben und nicht als fertiggestellt umgebucht werden. Dadurch wird der Bilanzposten „Geleistete Anzahlungen und Anlagen im Bau“ zu hoch ausgewiesen, während andere Bilanzposten im Sachanlagevermögen entsprechend zu niedrig ausgewiesen werden.¹

V. a. aber werden die Vermögensgegenstände regelwidrig nicht abgeschrieben; dies verbessert fälschlicherweise das Jahresergebnis.

Trotz der Berichte des Rechnungshofs wurde die fehlerhafte Bilanzierung in Teilen deutlich später korrigiert als möglich. Bereits in einer Prüfung im Jahr 2018 – veröffentlicht im Februar 2019² – hatte der Rechnungshof der Verwaltung als Beispiel für eine bereits fertiggestellte Anlage den Neubau der Mahatma-Gandhi-Brücke genannt. Dennoch erfolgten die Umbuchung und Abschreibung dieser Brücke erst 2020.

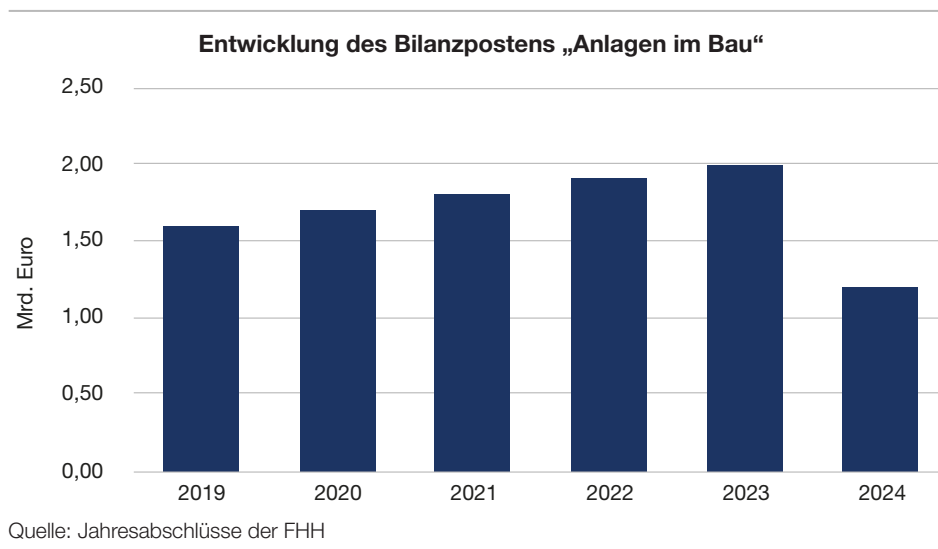
Der Unterausschuss zur Prüfung der Haushaltsrechnung hat sich in seiner Sitzung Mitte 2021 der Kritik des Rechnungshofs angeschlossen. Er hat dem Haushaltsausschuss und der Bürgerschaft empfohlen, ein Ersuchen an den Senat zu richten. Durch den Beschluss der Bürgerschaft wurde der Senat ersucht, „sicherzustellen, dass bis zum 31. Dezember 2024 (...) den einschlägigen Vorschriften für die städtische Bilanzierung vollumfänglich entsprechend [... die ...] Anlagen im Bau ordnungsgemäß aktiviert und abgeschrieben“ werden.

Entwicklung

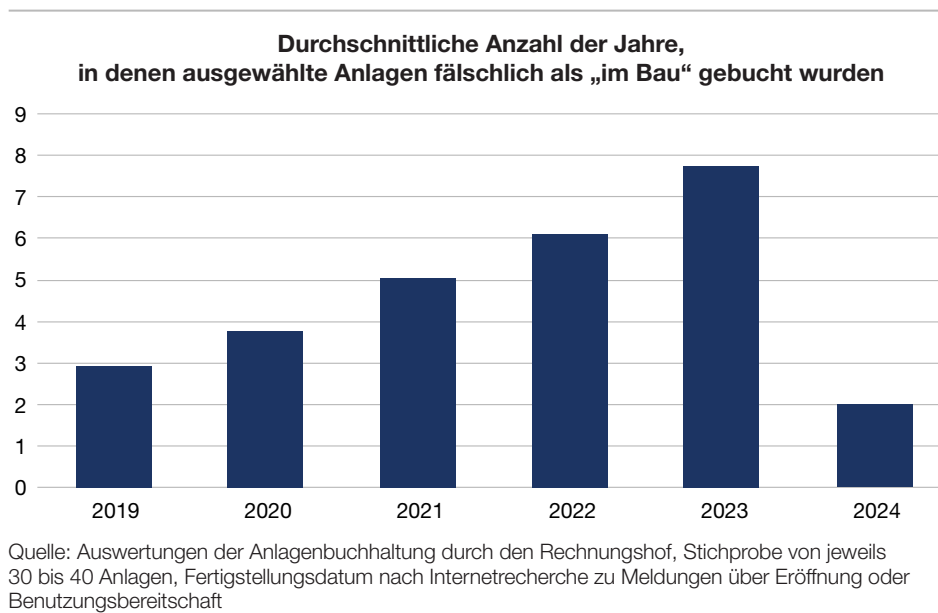
Der Gesamtwert der Anlagen im Bau hat sich bis 2023 durchgängig erhöht. Durch die Aufforderung der Bürgerschaft zur ordnungsmäßigen Aktivierung und Abschreibung und aufgrund des Projektes zur Bilanzierung der Straßen verringerte sich der Wert im Jahr 2024 erstmalig.

¹ [Jahresberichte 2024 und 2025](#), Tz. 10; [Jahresbericht 2023](#), Tz. 19; [Jahresbericht 2022](#), Tz. 17; [Jahresbericht 2021](#), Tz. 11.

² [Jahresbericht 2019](#), Tz. 90.



Seit Jahren prüft der Rechnungshof eine Stichprobe von Anlagen im Bau hinsichtlich der Frage, wie lange sie fälschlicherweise nach Fertigstellung nicht umgebucht worden sind:



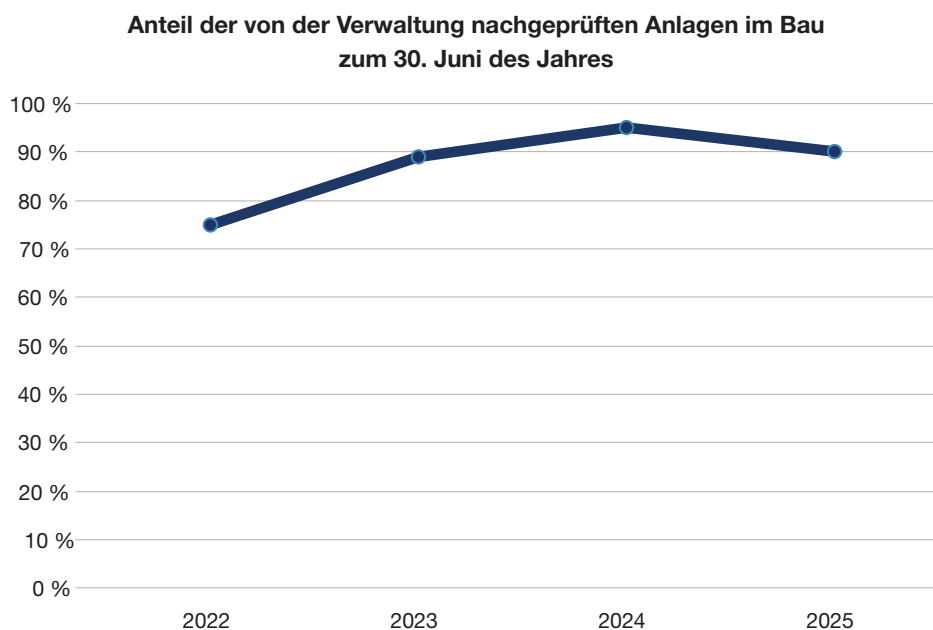
Hintergrund des Rückgangs ist hier v.a. der Abschluss des Projektes zur Bilanzierung der Straßen im Jahr 2024.

Das Ersuchen von 2021 fordert den Senat auf, bis zur vollständigen Umsetzung jährlich über den Stand zu berichten.³

³ [Bürgerschaftsdrucksache 22/5739 vom 14. September 2021, S. 2 f.](#)

In den entsprechenden Berichten weist die Finanzbehörde aus, für wie viele Anlagen im Bau eine abschließende Nachprüfung erfolgt ist und bei wie vielen diese noch aussteht.⁴

Die Quote der „abschließend nachgeprüften“ Anlagen im Bau laut der jährlichen Berichte entwickelte sich dabei wie folgt:



Quelle: Eigene Darstellung des Rechnungshofs auf Grundlage der Berichte des Senats über die Aktivierung und Bilanzierung von Anlagen im Bau 2022 bis 2025

Im Rahmen der Jahresabschlussprüfung hat der Rechnungshof im August 2025 festgestellt, dass der Bilanzposten „Geleistete Anzahlungen auf Sachanlagen und Anlagen im Bau“ weiterhin mindestens um 237 Mio. Euro zu hoch ausgewiesen ist. Ein Abgleich der beanstandeten Bauten mit den Angaben im Bericht des Senats über die Aktivierung und Bilanzierung von Anlagen im Bau vom 30. Juni 2025 ergab, dass von den 237 Mio. Euro rund 196 Mio. Euro auf Anlagen entfallen, die laut Bericht bereits abschließend nachgeprüft sein sollten und „sich nach den einschlägigen Vorschriften völlig zu Recht (noch) in den Anlagen im Bau“ befänden (also noch im Bau sein sollten), tatsächlich aber bereits fertiggestellt sind.⁵ Das Ergebnis der Nachprüfung durch die zuständigen Fachbehörden ist nach den Feststellungen des Rechnungshofs also zum Teil fehlerhaft.

So wurde zum Beispiel der im Jahr 2023 für den Verkehr freigegebene Ehestorfer Heuweg im Jahresabschluss 2024 sowie im Bericht des Senats zum 30. Juni 2025 weiterhin als „in Arbeit – Anlage noch nicht fertiggestellt“ ausgewiesen.⁶

⁴ Neben den Anlagen im Bau werden in den Bericht geleistete Anzahlungen auf immaterielle Vermögensgegenstände einbezogen. Hierbei handelt es sich v.a. um Zuweisungen und Zuschüsse, die Dritten vor Beginn der Bindungsdauer gewährt wurden. Diese müssen ab dem Zeitpunkt der Verwendung (Beginn der Bindungsdauer) in die immateriellen Vermögensgegenstände umgebucht werden.

⁵ [Bürgerschaftsdrucksache 23/1597, Anlage B; S. 4.](#)

⁶ [Jahresbericht 2025, Tz. 466 ff.](#)

Ehestorfer Heuweg

Quelle: Rechnungshof

Nach Auskunft der Finanzbehörde ist die fehlerhafte Bilanzierung v.a. auf ein mangelndes Problemverständnis in den betroffenen Behörden und Ämtern zurückzuführen.

Empfehlung

Der Rechnungshof empfiehlt, die Berichtspflicht der Finanzbehörde fortzuschreiben, bis der fehlerhafte Bilanzausweis von untergeordneter Bedeutung ist. Der Rechnungshof wird den Bilanzposten und die Berichte der Finanzbehörde weiterhin im Auge behalten.

Förderung von Investitionen – Krankenhausbau

Behörde für Gesundheit, Soziales und Integration (Sozialbehörde)

[Jahresbericht 2022, Tzn. 638 bis 673](#)

1037. Krankenhäuser, die in den Krankenhausplan der Freien und Hansestadt Hamburg (FHH) aufgenommen wurden, haben grundsätzlich einen Anspruch auf Förderung erforderlicher Investitionen durch die FHH. Grundlage der Förderung ist das Hamburgische Krankenhausgesetz (HmbKHG). Neben einer jährlichen pauschalen Förderung der Krankenhäuser ist für größere Investitionen – insbesondere Neu-, Um- und Erweiterungsbauten von Krankenhäusern – gemäß § 21 HmbKHG eine Einzelförderung vorgesehen. Das Verfahren der Einzelförderung wird über eine Förderrichtlinie der Behörde für Gesundheit, Soziales und Integration¹ (Sozialbehörde) sowie Nebenbestimmungen in den jeweiligen Förderbescheiden geregelt. Der Rechnungshof hatte die Einzelförderung von Krankenhausaussparungen am Beispiel des OP-Neubaus der Schön Klinik Hamburg Eilbek untersucht und hierüber in seinem Jahresbericht 2022 berichtet.

Feststellungen und Bewertung aus dem Jahresbericht 2022

Grundlagen der Förderung

Die Sozialbehörde hatte es versäumt, ihre Förderrichtlinie und die Nebenbestimmungen zur Krankenhausinvestitionsförderung (NBest-HmbKHG)² regelmäßig auf Aktualität hin zu überprüfen.

Die damals genutzten NBest-HmbKHG enthielten veraltete und unklare Regelungen, auch zum Vergaberecht.

Durch unrichtige und damit nicht vergaberechtskonforme Angaben in den NBest-HmbKHG waren die Bewilligungsbescheide fehlerhaft.

Der Rechnungshof hatte dies beanstandet und die umgehende Behebung dieser Fehler gefordert. Er hatte zudem gefordert, die Förderrichtlinie und die Nebenbestimmungen regelmäßig zu überprüfen und zu aktualisieren.

Verwendungsnachweis

In dem Verwendungsnachweis über den OP-Neubau der Schön Klinik fehlten diverse Angaben bzw. Nachweise. Er war zudem fünf Monate zu spät eingereicht und von der Sozialbehörde noch nicht geprüft worden.

Der Rechnungshof hatte die Sozialbehörde aufgefordert, den Verwendungsnachweis von der Klinik nachbessern zu lassen und dafür zu sorgen, dass Verwendungsnachweise von den Krankenhausträgern innerhalb der vorgeschriebenen Frist eingereicht werden. Gegebenenfalls seien die Vorgaben anzupassen.

¹ Bis zum 30. Juni 2025 Behörde für Arbeit, Gesundheit, Soziales, Familie und Integration.

² Nebenbestimmungen zur Krankenhausinvestitionsförderung gemäß § 21 des Hamburgischen Krankenhausgesetzes (HmbKHG), Amtl. Anz. Nr. 60 vom 4. August 2009, S. 1485.

Weitere Entwicklung

Die Sozialbehörde hatte die Umsetzung zugesagt. Sie hat die Forderungen des Rechnungshofs umgesetzt.

Grundlagen der Förderung

Die Sozialbehörde hat eine neue Förderrichtlinie³ erlassen, die im Mai 2024 in Kraft getreten ist. Zusammen mit einer entsprechenden Handreichung für die Krankenhausträger soll diese den gesamten Prozess der Einzelförderung von Krankenhausinvestitionen beschreiben. Die NBest-HmbKHG wurden außer Kraft gesetzt. Stattdessen verwendet die Sozialbehörde in ihren Fördermittelbescheiden seit 2023 die „Allgemeinen Nebenbestimmungen für Zuwendungen zur Projektförderung (ANBest-P)“, die von der Finanzbehörde herausgegeben werden.

Verwendungsnachweis

Die Sozialbehörde hat den Verwendungsnachweis der Schön Klinik inzwischen geprüft und die Fördermaßnahme im April 2024 abgeschlossen. Gegenüber dem Rechnungshof hat sie dargelegt, dass die fehlenden Unterlagen zuvor nachgereicht worden seien.

Im Hinblick auf die Frist zur Vorlage des Verwendungsnachweises hat sie erläutert, dass mit den neuen Vorgaben eine deutlich engere Maßnahmenbetreuung durch die Sozialbehörde gewährleistet werde. Die Krankenhausträger würden sich in aller Regel an die vorgegebenen Fristen halten.

³ Förderrichtlinie der Freien und Hansestadt Hamburg auf Grundlage von § 19 Absatz 5 des Hamburgischen Krankenhausgesetzes (HmbKHG) über die Einzelförderung von Krankenhausinvestitionen nach § 21 HmbKHG, Amtl. Anz.Nr. 40 vom 17. Mai 2024, S. 749.

Öffentlich-rechtlicher Rundfunk und Medien: Rücklagen und Rückstellungen bei der Medienanstalt Hamburg / Schleswig-Holstein

Medienanstalt Hamburg/Schleswig-Holstein

1038. Die Medienanstalt Hamburg/Schleswig-Holstein (MA HSH) ist die gemeinsame Medienanstalt der Länder Schleswig-Holstein und Hamburg. Sie ist insbesondere für die Zulassung von Privatsendern, die Zuteilung von Übertragungskapazitäten, die Aufsicht über die von ihr zugelassenen Rundfunkprogramme sowie für die Regulierung von Medienplattformen und Benutzeroberflächen zuständig.

Prüfungsgegenstand

1039. Die MA HSH ist eine rechtsfähige Anstalt des öffentlichen Rechts mit Sitz in Nordstedt. Sie ging 2007 aus dem Zusammenschluss der Hamburgischen Anstalt für neue Medien (HAM) mit der Unabhängigen Landesanstalt für Rundfunk und neue Medien Schleswig-Holstein (ULR) hervor.
1040. Die MA HSH unterliegt den Regelungen des Medienstaatsvertrags Hamburg/Schleswig-Holstein (MStV HSH). Für die Haushalts- und Wirtschaftsführung gelten die Vorschriften der Landeshaushaltsordnung Schleswig-Holstein (LHO S-H), soweit nicht der MStV HSH etwas anderes bestimmt. Damit führt die Anstalt ihre Bücher grundsätzlich nach Einnahmen und Ausgaben (kameral).
1041. Die Prüfung der von der MA HSH gebildeten Rücklagen und Rückstellungen ist gemeinsam vom federführenden Landesrechnungshof Schleswig-Holstein und vom Rechnungshof der Freien und Hansestadt Hamburg durchgeführt worden.

Rechtliche Grundlagen für die Bildung von Rücklagen und Rückstellungen

1042. Im MStV HSH ist die Bildung von Rücklagen durch die MA HSH abschließend geregelt.¹ Demnach kann die MA HSH zur Sicherung der Haushaltswirtschaft Rücklagen für besondere mittelfristige Projekte und Investitionen bilden, soweit dies für die stetige Erfüllung ihrer Aufgaben notwendig ist. Grund, Höhe und Zeitraum sind dabei jeweils im Haushaltsplan zu begründen. Rückstellungen sind dem kameralen Rechnungswesen wesensfremd und ihre Bildung daher grundsätzlich nicht vorgesehen.
1043. Eine Ausnahme gilt nach dem MStV HSH jedoch für die Pensionsrückstellung.² Sie beruht auf Verpflichtungen, die die Rechtsvorgängeranstalt HAM eingegangen war und für deren Erfüllung sie die Rückstellung gebildet hatte.

¹ § 49 Absatz 3 MStV HSH.

² § 58 Absatz 1 MStV HSH.

Entwicklung der Rücklagen und Rückstellungen bei der MA HSH

1044. Gegenüber der letzten Prüfung der MA HSH im Jahr 2013 erhöhten sich die Rücklagen und Rückstellungen um mehr als 50 %. Zum 31. Dezember 2023 wies die Jahresabrechnung der MA HSH einen Gesamtbestand an Rücklagen bzw. Rückstellungen von rund 1,7 Mio. Euro aus.

Starker Anstieg der Rücklagen

Dies lag zum einen an einer Aufstockung bestehender Rücklagen bzw. der Pensionsrückstellung und zum anderen an der Bildung neuer Rücklagen:

Rücklagen bzw. Rückstellungen der MA HSH zum 31. Dezember 2023	
Zweck / Bezeichnung	Betrag in Euro
Rücklage für Ersatzbeschaffung bzw. Neuinvestitionen (Technikrücklage)	216.667,00
Rücklage für Altersteilzeit	59.780,08
Rücklage für Gerichtsverfahren	60.000,00
Betriebsmittelerücklage	200.836,55
Rücklage für den analog-digitalen Umstieg im Rundfunk	40.000,00
Rücklage für die Ausgaben bei einer Zusammenführung der beiden Medienanstalten (Versorgungsrücklage)	580.065,47
Pensionsrückstellung	516.134,00
Gesamt	1.673.483,10

Quelle: Jahresabrechnung 2023 der MA HSH, eigene Darstellung

Bei der Pensionsrückstellung handelt es sich de facto ebenfalls um eine Rücklage, da in der kameralen Haushaltsführung die Bildung von Rückstellungen nicht vorgesehen ist. Zudem war die Pensionsrückstellung – wie die Rücklagen – vollständig durch liquide Mittel gedeckt.

Feststellungen

1045. Mit Ausnahme der Technikrücklage erfüllte keine Rücklage die rechtlichen Voraussetzungen vollständig. Die Rücklage für den analog-digitalen Umstieg im Rundfunk war zwar zum Zeitpunkt ihrer Bildung vom MStV HSH gedeckt. Das zugrunde liegende Projekt war jedoch 2022 ausgelaufen, weshalb die MA HSH diese Rücklage 2023 hätte auflösen müssen.

Nahezu alle Rücklagen unzulässig

1046. Hinsichtlich der Pensionsrückstellung haben die Rechnungshöfe festgestellt, dass die MA HSH diese unzulässigerweise um einen Beschäftigten erweitert hat.

1047. Die Rechnungshöfe haben die MA HSH aufgefordert, die nicht durch den MStV HSH gedeckten Rücklagen zeitnah aufzulösen. Entsprechendes gilt für die Pensionsrückstellung, soweit sie nach Errichtung der MA HSH für einen Beschäftigten neu gebildet wurde.

1048. Die MA HSH hat den Feststellungen der Rechnungshöfe widersprochen. Sie hat darauf hingewiesen, dass für die Bildung von Rücklagen nicht allein auf den MStV

HSH abgestellt werden könne. Der MStV HSH verweise für die Haushalts- und Wirtschaftsführung der MA HSH auch auf die LHO S-H. Diese gestatte nach § 62 ganz allgemein die Bildung von Rücklagen.

1049. Die Rechnungshöfe halten die Rechtsauffassung der MA HSH für unzutreffend. Die Voraussetzungen für die Bildung von Rücklagen sind im MStV HSH explizit geregelt. Sie haben Vorrang vor der allgemeingesetzlichen Regelung zur Bildung von Rücklagen nach der LHO S-H. Hätte die Vorschrift des § 62 LHO S-H zur Anwendung kommen sollen, hätte es keiner spezielleren Regelung im MStV HSH bedurft.

Hamburg, den 29. Januar 2026

Dr. Manfred Jäger

Philipp Häfner

Elisabeth Seeler-Kling

Dr. Julia Friedland

Friedhelm Imkampe

Dr. Claudia Stapel-Schulz

Abkürzungen

AB	Aufgabenbereich
ANBest-P	Allgemeine Nebenbestimmungen für Zuwendungen zur Projektförderung
AO	Abgabenordnung
AöR	Anstalt öffentlichen Rechts
ArbSchGebO	Gebührenordnung für die Bereiche Arbeitsschutz sowie Anlagen- und Produktsicherheit
ArbZG	Arbeitszeitgesetz
ArbzVO	Verordnung über die Arbeitszeit der Beamtinnen und Beamten (Arbeitszeitverordnung – ArbzVO –)
AsylbLG	Asylbewerberleistungsgesetz
BAföG	Bundesausbildungsförderungsgesetz
BAFSYS2	IT-Verfahren zur Gewährung von Leistungen nach dem BaföG
BestHKR	Bestimmungen zu IT-Verfahren mit Bezug zum Haushalts-, Kassen- und Rechnungswesen
BGB	Bürgerliches Gesetzbuch
BGF	Brutto-Grundfläche
BI	Business Intelligence; SAP-Modul
BIS	Behörde für Inneres und Sport
BJV	Behörde für Justiz und Verbraucherschutz
BKM	Behörde für Kultur und Medien
BLS	Bucerius Law School Hochschule für Rechtswissenschaft gemeinnützige GmbH
BMF	Bundesministerium der Finanzen
BSB	Behörde für Schule und Berufsbildung
BSFB	Behörde für Schule, Familie und Berufsbildung
BSI	Bundesamt für Sicherheit in der Informationstechnik
BSU	Behörde für Stadtentwicklung und Umwelt
BSW	Behörde für Stadtentwicklung und Wohnen
BUKEA	Behörde für Umwelt, Klima, Energie und Agrarwirtschaft
BVM	Behörde für Verkehr und Mobilitätswende
BWAI	Behörde für Wirtschaft, Arbeit und Innovation
BWFG	Behörde für Wissenschaft, Forschung und Gleichstellung
BWFGB	(ehemalige) Behörde für Wissenschaft, Forschung, Gleichstellung und Bezirke
BWI	Behörde für Wirtschaft und Innovation
BWVI	Behörde für Wirtschaft, Verkehr und Innovation
BZSt	Bundeszentralamt für Steuern

ComVor	computergestützte Vorgangsbearbeitung; Vorgangsbearbeitungssystem der Polizei
DA	Dienstanweisung
DAP	Digitaler Arbeitsplatz
Dataport	Dataport AöR
DEF	Sollveränderungart in SAP-BI; Inanspruchnahme einer Deckungsfähigkeit
DIN	DIN Deutsches Institut für Normung e.V.
DIT/BA	Amt 7 Digitalisierung und IT der Bezirksämter der Finanzbehörde
DiViS	Digitale Verwaltung in Schulen
DRiVE	Digitales Rechnungswesen in der Verwaltung, Fachverfahren
Drs.	Drucksache
D&O- Versicherungen	Directors-and-Officers-Versicherung, auch Organ- oder Manager-Haftpflichtversicherung
ELDORADO	Elektronische Dokumentenverwaltung für Registraturen auf der Basis von teradoc©
ELSTER	ELektronische STeuerERklärung
EP	Einzelplan
EStG	Einkommensteuergesetz
EU	Europäische Union
eZeit	IT-Verfahren zur elektronischen Zeitwirtschaft
FA PrüStra	Finanzamt für Prüfungsdienste und Strafsachen in Hamburg
FHH	Freie und Hansestadt Hamburg
Finanzbehörde	Behörde für Finanzen und Bezirke
Freigabe-RL	Freigaberichtlinien
FWG	Gesetz über die Anstalt öffentlichen Rechts f & w fördern und wohnen AöR
F&W	F&W Fördern & Wohnen AöR
GBS/GTS	IT-Verfahren für Gebührenabrechnung und Trägerabrechnung der BSB
GebG	Gebührengesetz
GebOöG	Gebührenordnung für das öffentliche Gesundheitswesen
Gebührenordnung	Gebührenordnung für öffentlich veranlasste Unterbringungen
GERONIMUS	Datenmanagementsystem der Umweltbehörde Hamburg zur Erfassung und Auswertung von Grundwasser- und Pegelständen
gGmbH	gemeinnützige GmbH
GmbH	Gesellschaft mit beschränkter Haftung
GMH	GMH Gebäudemanagement Hamburg GmbH
GMK	Globale Minderkosten

GoB	Grundsätze ordnungsgemäßer Buchführung
GuV	Gewinn- und Verlustrechnung
HAM	Hamburgische Anstalt für neue Medien
HANA	High-performance ANalytic Appliance
HCGK	Hamburger Corporate Governance Kodex
HCH	HafenCity Hamburg GmbH
HGB	Handelsgesetzbuch
HGV	HGV Hamburger Gesellschaft für Vermögens- und Beteiligungsmanagement mbH
HGrG	Haushaltsgrundsätze-gesetz
HHT	Hamburg Tourismus GmbH
HLA	Hamburger Hafen und Logistik Aktiengesellschaft
Hinweise	Hinweise für das Beteiligungsmanagement der Freien und Hansestadt Hamburg
HKR	Haushalts-, Kassen- und Rechnungswesen
HmbBG	Hamburgisches Beamtengesetz
HmbKHG	Hamburgisches Krankenhausgesetz
HmbSG	Hamburgisches Schulgesetz
HmbVgRL	Hamburgische Vergaberichtlinie
HmbVwVfG	Hamburgisches Verwaltungsverfahrensgesetz
HPA	Hamburg Port Authority AöR
HSB	Hamburger Sportbund e.V.
HV	Verfassung der Freien und Hansestadt Hamburg
HWaG	Hamburgisches Wassergesetz
IBA	IBA Hamburg GmbH
ICE	InterCityExpress
IFAS	Informationssystem für den Arbeitsschutz
IFB	Hamburgische Investitions- und Förderbank
IKS	Internes Kontrollsystem
ISA	International Standards on Auditing
IT	Informationstechnik
IuK	Informations- und Kommunikationstechnik
JUS-IT	Fachverfahren zur elektronischen Aktenführung der Jugendämter
K/JHilfeZustAnO HA	Anordnung über Zuständigkeiten im Kinder- und Jugendhilferecht
KABU	Kassenbuchführungsverfahren
Kasse.Hamburg	Landesbetrieb Kasse.Hamburg
KBQ	Köhlbrandquerung

KfB	Kommission für Bodenordnung
KFE	KFE Klinik Facility-Management Eppendorf GmbH
KG	Kommanditgesellschaft
KG	Kostengruppe
kommweb	Software für Beteiligungsverwaltung, Beteiligungscontrolling, Beteiligungssteuerung und Beteiligungsmanagement (Fachverfahren)
KoPers	Kooperation zur Neuausrichtung der IT-Unterstützung von Personalmanagementaufgaben in der FHH und SH (Fachverfahren zur Personalbewirtschaftung)
KTT	Kultur- und Tourismustaxe
LHO	Haushaltsordnung der Freien und Hansestadt Hamburg (Landeshaushaltsordnung)
LHO S-H	Landeshaushaltsordnung Schleswig-Holstein (LHO)
LIG	Landesbetrieb Immobilienmanagement und Grundvermögen
LSBG	Landesbetrieb Straßen, Brücken und Gewässer
LSP	Landessportamt
m ²	Quadratmeter
MA HSH	Medienanstalt Hamburg/Schleswig-Holstein (MA HSH)
MESTA	Mehrländer-Staatsanwaltschafts-Automation (Fachverfahren)
Mio.	Million(en)
MR	Management des öffentlichen Raumes
Mrd.	Milliarde(n)
MStV HSH	Staatsvertrag über das Medienrecht in Hamburg und Schleswig-Holstein (Medienstaatsvertrag HSH – MStV HSH)
MVM	Mieter-Vermieter-Modell
NBest-HmbKHG	Nebenbestimmungen zur Krankenhausinvestitionsförderung gemäß § 21 des Hamburgischen Krankenhausgesetzes (HmbKHG)
NEF	Notarzteinsatzfahrzeug
Oktagon	Fachverfahren für Bauantrags- und Baugenehmigungsverfahren
OP	Operationssaal
ÖPP	Öffentlich-Private Partnerschaft
PG	Produktgruppe
PMR	Portfoliomanagement-Rahmenwerk
PPM	Projekt Portfolio Management
ProCAB	Projekt Controlling, Abrechnung und Bewilligung von Leistungen der Kindertagesbetreuung
PROSOZ	Fachverfahren zur Bearbeitung von Sozialhilfe
RaSiKo	Rahmen- Sicherheitskonzept
ReBBZ	Regionales Bildungs- und Beratungszentrum

ReGe	ReGe Hamburg Projekt-Realisierungsgesellschaft mbH
RPW	Richtlinien für Planungswettbewerbe der Freien und Hansestadt Hamburg
RTW	Rettungswagen
RVP	Ressourcen, Verbrauch, Produkte; Doppisches SAP-Verfahren
SAGA	SAGA Siedlungs-Aktiengesellschaft Hamburg
SAP	Systeme, Anwendungen und Produkte in der Datenverarbeitung
SBH	Landesbetrieb SBH Schulbau Hamburg
SEB	Studierendenwerksbeitrag
SEPA	Single Euro Payments Area
SGB	Sozialgesetzbuch
SMM-Buchung	Sollveränderung aufgrund von Mehr-/Mindererlösen
SNH	Strategische Neuausrichtung des Haushaltswesens
SNHG	Gesetz zur strategischen Neuausrichtung des Haushaltswesens der Freien und Hansestadt Hamburg (SNH-Gesetz)
SOG	Gesetz zum Schutz der öffentlichen Sicherheit und Ordnung
Sondervermögen	Sondervermögen Stadt und Hafen
SoV	Sondervermögen
SoV Schulimmobilien	Sondervermögen Schulimmobilien
Sozialbehörde	(ehemalige) Behörde für Arbeit, Gesundheit, Soziales, Familie und Integration
Sozialbehörde	Behörde für Gesundheit, Soziales und Integration
Sprinkenhof	Sprinkenhof GmbH
SPX	IT-Fachverfahren SP-Expert zur Zeiterfassung und Personaleinsatzplanung
Staatsoper	Hamburgische Staatsoper Gesellschaft mit beschränkter Haftung
StPO	Strafprozeßordnung
Studierendenwerk	Studierendenwerk Hamburg Anstalt des öffentlichen Rechts
StWG	Gesetz über das Studierendenwerk Hamburg (Studierendenwerkgesetz – StWG)
SUPRA	Softwarelösung zur Unterstützung von Prüfungsabläufen, Fachverfahren der Landesprüfungsämter
TDE	Tag der Deutschen Einheit
Tsd.	Tausend
TVK	Tarifvertrag für Musiker in Konzert- und Theaterorchestern
UHH	Universität Hamburg
UHZ	Universitäres Herz- und Gefäßzentrum
UIV	UKE Immobilien-Verwaltungs GmbH & Co. KG
UKE	Universitätsklinikum Hamburg-Eppendorf (UKE)

UKEG	Gesetz zur Errichtung der Körperschaft „Universitätsklinikum Hamburg-Eppendorf“
UKE-MVM	UKE-internes Mieter-Vermieter-Modell
ULR	Unabhängige Landesanstalt für Rundfunk und neue Medien Schleswig-Holstein
UmwGebO	Umweltgebührenordnung
Untis	UNTerrichts-Informationen-System (Fachverfahren zur computergestützten Stundenplanerstellung)
UV	Unterhaltsvorschuss
UVG	Gesetz zur Sicherung des Unterhalts von Kindern alleinstehender Mütter und Väter durch Unterhaltsvorschüsse oder -ausfallleistungen (Unterhaltsvorschussgesetz)
VE	Verpflichtungsermächtigung
VHG	Kommanditgesellschaft VHG Verwaltung Hamburgischer Gebäude GmbH & Co.
VKO	Vollstreckungskostenordnung
WV	Verwaltungsvorschrift
WV-Bau	Verwaltungsvorschriften über die Durchführung von Bauaufgaben der Freien und Hansestadt Hamburg – Bauhandbuch –
WV Bilanzierung	Verwaltungsvorschriften zu § 4 Absatz 1 Sätze 1 und 2, Satz 3 Nummern 3 und 4, Satz 4 sowie Absatz 2, § 77 Absätze 1 und 4 sowie § 79 Absätze 1 bis 5 LHO, Artikel 40 § 5 Absätze 5 und 6 SNH-Gesetz
WV Konzern	Verwaltungsvorschriften zu § 4 Absatz 1 Sätze 1 und 2, Satz 3 Nummern 3 und 4, Satz 4 sowie Absatz 2, § 76 Absatz 2 und § 78 LHO
WV-ZBR	Verwaltungsvorschriften für Zahlungen, Buchführung und Rechnungslegung
ZAF	Landesbetrieb Zentrum für Aus- und Fortbildung
ZNA	Zentrale Notaufnahme
ZPD	Landesbetrieb Zentrum für Personaldienste